

Constitución y disolución de los Grupos Parlamentarios en el Derecho comparado español; una aproximación a partir de su régimen en la Asamblea de Madrid

Sumario: I. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL ÁMBITO COMPARADO ESPAÑOL A RAÍZ DE SU PRÁCTICA EN LA ASAMBLEA DE MADRID.—II. LA DISOLUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO COMPARADO ESPAÑOL; ESPECIAL REFERENCIA A SU RÉGIMEN EN EL ÁMBITO DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—III. EL GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO.—3.1. Naturaleza y caracteres.—3.2. La constitución del Grupo Mixto en la Asamblea de Madrid.—3.3. Su práctica en la Asamblea de Madrid.—3.4. Disolución del Grupo Mixto.

I. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL ÁMBITO COMPARADO ESPAÑOL A RAÍZ DE SU PRÁCTICA EN LA ASAMBLEA DE MADRID

La constitución de los Grupos Parlamentarios es, sin duda, uno de los actos que mayor relevancia tiene en el ámbito de las Cámaras, por cuanto que es el punto de partida del «régimen grupocrático» enclavado actualmente en la casi totalidad de los Parlamentos de nuestro entorno.

En principio, por mor de la prescripción cogente del artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en la Asamblea de Madrid no cabe la existencia de Diputados que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario ¹: «*Los Diputados se constituirán en Grupos Parlamentarios...*».

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Pueden consultarse entre los diversos trabajos dedicados al tema del transfuguismo: D. Calatayud Chover, «Unas consideraciones sobre los tránsfugas en los Parlamentos autonómicos —o la sen-

Es cierto que algunos de los Parlamentos españoles asumen la figura del parlamentario ajeno a los Grupos: los denominados «Diputados no adscritos». Para adentrarse en esta particular figura, surgida con la pretensión de cercenar las posibilidades que abre la práctica del transfuguismo, pueden consultarse los Reglamentos: del Parlamento de Canarias —art. 23—, del Parlamento de Cantabria —art. 26.1—, de las Cortes de Castilla-La Mancha —art. 25.4—, de las Cortes de Castilla y León —art. 23.1—, de la Asamblea de Extremadura —art. 23.2—, del Parlamento de las Islas Baleares —art. 24—, del Parlamento de La Rioja —art. 24.2— o de las Cortes Valencianas —art. 27.2—, así como, para mayor detalle, el estudio dedicado específicamente a ella en la presente publicación.

Partiendo de esta premisa, las características propias de los Grupos Parlamentarios en el ámbito de la Asamblea de Madrid (sin dificultad extrapolables a los restantes Parlamentos españoles) pueden resumirse en los cinco siguientes enunciados:

a) *La imperativa composición mínima*

Para la constitución de un Grupo Parlamentario se precisa, indefectiblemente, de un número mínimo de Diputados. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 12.2, enumera como una de las materias de contenido obligatorio que debe insertar el Reglamento de la Asamblea de Madrid: «b) *El número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios*».

En cumplimiento de este mandato estatutario madrileño, el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone al efecto que «*los Diputados, en número no inferior a cinco, podrán constituirse en Grupo Parlamentario*».

La cifra de cinco Diputados resulta ser próxima a la proporción entre el número de Diputados y el número mínimo de miembros requerido para cons-

sación de ser unos incomprensidos—», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000; J. de Esteban Alonso, «El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional», *Revista Española de Estudios Políticos*, núm. 70, octubre-diciembre de 1990; J. I. Navarro Méndez, «Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, primer cuatrimestre de 2000, pp. 7-55; J. M.^a Reniu Vilamala, «La Representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política», en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996; E. Seijas Villadangos, «Representación democrática, partidos políticos y tráfugos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, pp. 163-188; A. J. Trujillo Pérez, «Normativa sobre el transfuguismo parlamentario en los reglamentos parlamentarios autonómicos», en *El Parlamento de Andalucía: órganos de extracción parlamentaria: órganos consultivos o de participación de designación parlamentaria*, op. cit., pp. 125-150; 1997; A. J. Trujillo Pérez y M.^a del M. Navas Sánchez, «Normativa sobre el transfuguismo en los reglamentos parlamentarios autonómicos», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 14, 2003, pp. 87-132, y J. M. Vera Santos, «Crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: el transfuguismo político», *Studia Carande. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 1.

Esta figura es también reconocida en otros Derechos. *Vid.* S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Colección Monografías Ciencias Sociales, núm. 9, Firenze University Press, Florencia, 2004; N. Zanon, «Il Transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2001, e ídem, «I Diritti del deputato “senza gruppo parlamentare” in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht», *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 6, Giuffrè, Milán, pp. 1147-1187.

tituir un Grupo fijada en el Congreso de los Diputados —art. 23.1—². Tomando este dato como referencia, puesto que el número de Diputados se aproxima a la tercera parte de los miembros del Congreso, se optó en la Asamblea de Madrid por exigir la proporcional tercera parte correspondiente a las exigencias requeridas por el Congreso para este acto constitutivo. El guarismo, por otra parte, no resulta alejarse mucho de los impuestos por los restantes Parlamentos autonómicos españoles. De hecho, la misma cifra, inferior a los quince Diputados exigidos por el Congreso —recuérdese que el Congreso no aquilata este requisito como único, sino que también admite la consecución de un singular porcentaje de votos, del 5 por 100, en las circunscripciones en que presentaron candidaturas las formaciones políticas o del 15 por 100 en el conjunto de la Nación (art. 23.1)— y a los diez representantes requeridos por el Senado —art. 27.1—, se exige por los Reglamentos: del Parlamento de Andalucía —art. 20.1—, las Cortes de Castilla y León —art. 19.1—, el Parlamento de Cataluña —art. 19.3— y el Parlamento de Galicia —art. 22.1—.

También cinco Diputados se precisan, a tenor del Reglamento de la Asamblea de Extremadura en su artículo 19.1, requiriéndose, además, que la formación política a que pertenecen los Diputados integrantes hubiera obtenido al menos un 5 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

Cuatro Diputados se requieren para constituir Grupo en el Reglamento del Parlamento de Canarias —art. 20.1— y el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares —art. 22.1—.

Por la cifra de tres optan los Reglamentos de: las Cortes de Aragón —art. 20.1—, la Junta General del Principado de Asturias —art. 27.1—, el Parlamento de Cantabria —art. 23.1—, las Cortes de Castilla-La Mancha —arts. 24.1, 26 y 28.2—, la Asamblea Regional de Murcia —art. 28.1 (si bien, en este caso, se previene la posibilidad de que sin alcanzar esa cifra mínima pueda constituirse Grupo si la formación política hubiera obtenido en los comicios al menos el 10 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de la Región)—, el Parlamento de Navarra —art. 29.1—, el Parlamento de La Rioja —art. 22.1— y las Cortes Valencianas —art. 23.1—.

b) *La exclusividad*

A tenor de lo previsto por el artículo 37.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, cada Diputado podrá pertenecer únicamente a un Grupo Parlamentario. La proscripción reglamentaria madrileña se fundamenta en una cuestión organizativa y de orden que resulta esencial a la hora de transformar la pluralidad en unidad, conformando la voluntad de la Cámara.

² Esta proporción, en la Asamblea Nacional de la República Francesa tradicionalmente viene extrañándose de la operación aritmética de dividir el número total de los Diputados por la cifra de miembros de las Comisiones, según apuntan P. Avril y J. Gicquel en su obra *Droit Parlementaire*, 2.^a ed., Montchrestien, París, 1996, p. 83. Sin duda alguna, se ajustarían más a este *ratio* algunas Comunidades Autónomas que las propias Cortes Generales. Siguiendo esta regla, por ejemplo, en el caso de la Asamblea de Madrid harían falta unos seis Diputados para conformar un Grupo ($111 \div 17$), guarismo no muy lejano del de cinco reglamentariamente requerido.

La anterior exigencia es, asimismo, prescrita por los Reglamentos de la práctica totalidad de los Parlamentos españoles. Así: artículos 25.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 27.1 del Reglamento del Senado, 22.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 20.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 27.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 20.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 23.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 24.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 19.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 19.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 20.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 22.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 28.4 del Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, 29.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, 24.4 del Reglamento del Parlamento de La Rioja y 23.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

c) *La identidad o afinidad ideológica*

En el seno de la Asamblea la conformación de los Grupos se determina sobre la base de la ideología común o afinidad política que comparten sus miembros. Por ello, igualmente, se establece la prohibición de que Diputados que se hubiesen presentado a las elecciones en una misma candidatura pertenezcan a Grupos diferentes. Se refuerza, de esta guisa, el binomio Grupos Parlamentarios-partidos políticos, coaliciones o asociaciones electorales, ligamen *a fortiori* acreditado por el artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

De otro lado, los Diputados sólo pueden pertenecer al Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones autonómicas o, en su caso, subsidiariamente, por no concurrir las condiciones que posibiliten la constitución de un Grupo, al Grupo Mixto —arts. 37 y 43.2 del Reglamento de la Asamblea—. Con ello rehúsa el vigente³ Reglamento de la Asamblea de Madrid, *a contrario*, al hecho del asociacionismo⁴, previsto por los artículos 21.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 20.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 20.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 23.3 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 23.4 del Reglamento del Parlamento de Galicia o 23.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, en los que se previene que Diputados que no fueran parte de ninguno de los Grupos constituidos se asocien a ellos mediante solicitud que debe venir aceptada por el Portavoz del Grupo «de acogida» en el plazo legalmente habilitado para la constitución.

Por último, ha de considerarse que, en ningún caso, pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a una misma formación política o que hubieran concurrido a las elecciones autonómicas en

³ Como tendremos ocasión de referir en la I Legislatura en la Asamblea de Madrid se admitieron las agrupaciones en el seno del Grupo Mixto, llegando a constituirse dos.

⁴ Esta figura es tomada de los artículos 16 y 17 del Reglamento de 8 de julio de 1977 —*Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, núm. 1.583, de 11 de julio de 1977—.

una misma candidatura —art. 38 del Reglamento de la Asamblea de Madrid—, salvo en los supuestos, previstos por el artículo 43.2 del mismo Reglamento, de incorporación al Grupo Mixto.

En efecto, esta nota de la identidad o afinidad ideológica sólo quiebra en el seno del Grupo Mixto, al que pueden pertenecer Diputados de formaciones diferentes y, además, antagónicas entre sí.

Ambos condicionantes pueden apreciarse, con las excepciones antes reseñadas, en los Reglamentos Parlamentarios españoles: artículos 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 27.3 del Reglamento del Senado, 20.2 y 22.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 27.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 20.2 y 4 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 20.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 23.3 y 4 y 24.5 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 24.2 y 3 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 19.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 19.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 19.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 22.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 22.3 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 28.3 y 4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 29.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra, 22.3 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 23.3 y 4 del Reglamento de las Cortes Valencianas y 19 del Reglamento del Parlamento Vasco.

En todo caso, con estos condicionantes a la constitución de un Grupo Parlamentario, el Reglamento procede a introducir un rígida identidad entre candidaturas electorales y Grupos Parlamentarios que, como señala Arce Janáriz, no deja de tener algo de incoherente con *«la formación de la voluntad electoral»*⁵, a la par que, sin embargo, con su implantación se persigue: por un lado, garantizar el derecho de las minorías ante las que se abre un amplio abanico de impulsos e iniciativas parlamentarias desde el momento en que quedan constituidas en Grupo; y, por otro, evitar el posible juego que la fragmentación puede dar a las mayorías —piénsese, por ejemplo, en el mandato reglamentario que garantiza la presencia de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en ciertos órganos de la Cámara, en la facultad de los Grupos de presentar candidatos a diferentes cargos o magistraturas o en la apertura al derecho de inserción y tramitación de asuntos que corresponde a los Grupos—.

En síntesis, estas limitaciones evitan el debilitamiento y la coagulación de las minorías producidos por el ejercicio abusivo de los Grupos que cuentan con una mayor representación.

d) *La rigidez*

Esta nota característica se colige tanto del artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ya transcrito, como de los artícu-

⁵ Arce Janáriz, *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, op. cit., p. 56.

los 37 y 38 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, así como en sus respectivos ámbitos sus concordantes comparados, anteriormente citados.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que los Diputados deben constituirse imperativamente en Grupos Parlamentarios —art. 13.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid—, hasta tal punto que el Diputado que no alcance a formar Grupo pasa a integrarse, obligatoria y automáticamente, en el Grupo Mixto —art. 40 del Reglamento de la Asamblea de Madrid—.

En la misma línea: artículos 25.1 y 26 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 30 del Reglamento del Senado, 22.2 y 23 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 29 y 31 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 22 y 23 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 22 y 24 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 25 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 25 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 21 y 22 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 20 y 22 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 21 y 22 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 24 y 25 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 25.2 y 26.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 28.4, 31.1 y 35 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 31, 32.2 y 33.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra, 24.1 y 6 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 25 a 27 del Reglamento de las Cortes Valencianas y 20.3 del Reglamento del Parlamento Vasco.

e) *La conspicua movilidad*

Los Diputados únicamente pueden abandonar la pertenencia a su Grupo originario y pasar a ser miembro de otro diverso por causas tasadas⁶. En concreto, el Diputado puede abandonar su Grupo sólo cuando concurra alguno de los siguientes presupuestos:

- Por renuncia voluntaria y expresa del Diputado ante la Mesa —art. 43.1.a) del Reglamento de la Asamblea de Madrid—.
- Por expulsión del Diputado por su Grupo Parlamentario —art. 43.1.b) del Reglamento de la Asamblea de Madrid—.
- Por reducción sobrevinida de miembros del Grupo hasta una cifra inferior a la mitad del número exigido para su constitución; esto es, a dos Diputados —arts. 43.1.c) y 44.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid—.

En estos tres supuestos el Diputado o los Diputados afectados pasarán indefectiblemente a formar parte del Grupo Mixto. En consecuencia, la «salida del Grupo Parlamentario» se torna en el ámbito de la Asamblea de Madrid en un camino de ida sin vuelta, pues, en efecto, no resulta admisible la cons-

⁶ Vid. M.^a J. Larios Paterna, «Régimen jurídico del cambio del Grupo parlamentario en las Cámaras legislativas del Estado español», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, 2001, pp. 101-118; J.A. Montesinos García, «Los Grupos parlamentarios y su integridad en el período legislativo», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, 1997, pp. 269-277, y L. Bedini, «I Disincentivi regolamentari alla mobilità parlamentare», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2000.

titución de nuevos Grupos Parlamentarios diversos a los originariamente creados; y ello es así porque: tanto la prescripción comprendida en los artículos 37 y 38, como en el 39.1, al habilitar un plazo para la constitución de Grupos vigente para la correspondiente Legislatura, y al prevenir que los Diputados que quedan fuera de los Grupos forman parte del Mixto «durante todo el tiempo que reste de Legislatura», cercenan dicha posibilidad, al no contener el Reglamento de la Asamblea un mandato análogo, *ad exemplvm*, al artículo 24.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Éste, en concreto, previene que, en cualquier momento, un Diputado que hubiera abandonado su Grupo originario para pasar al Grupo Mixto puede retornar a aquél siempre que mediaren el consentimiento del Grupo y la firma de su Portavoz. En análogo sentido pueden consultarse, por ejemplo, los artículos 23.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 26.2 del Parlamento de Cantabria o 27.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

Tampoco cabe la previsión del artículo 26.3 del Reglamento del Parlamento de Galicia⁷; y aún más lejana a la rigidez que impera en el ámbito de la Asamblea de Madrid figura la flexibilidad aportada por el mandato contenido en los artículos 23.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León y 33 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que previenen los cambios de un Grupo a otro, con excepción del Mixto, dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones; previsión que sí se contenía en el artículo 26.1 del Reglamento de la Asamblea de 1984 —plazo que es ampliado hasta los diez en el ámbito del Parlamento de las Islas Baleares, *ex art.* 26.1 de su Reglamento—.

Tal vez la única excepción al régimen general expuesto, en cuya virtud se podría permitir la constitución de un Grupo tras el precitado plazo de cinco días, sería la derivada de una ulterior resolución judicial dimanante de los procesos contencioso-electorales subyacentes al inicio de la Legislatura.

En todo caso, esta conspicua movilidad, que no es sino otra de las manifestaciones de la rigidez, no ha de ser concebida como un problema en sí mismo —aunque es verdad que no está exenta de contras; piénsese singularmente en las difíciles relaciones que genera y que, sin duda, no facilitan mucho la práctica parlamentaria—, pues también es de destacar que conlleva una ventaja al conferir una mayor estabilidad a la vida parlamentaria⁸ a lo largo de la Legislatura que impide la constitución de nuevos Grupos, el trasvase de Diputados e, incluso, en algunos ámbitos ajenos a la Asamblea antes apuntados, los retornos una vez reconocido por el Diputado díscolo el dolor de los pecados, debidamente atestiguados: el acto de contrición y el firme

⁷ La literalidad de este precepto proclama que, «*iniciado un nuevo período de sesiones los Diputados podrán incorporarse al Grupo Parlamentario que deseen los constituidos, y sólo para el supuesto de que por cualquier circunstancia se extinguiera o terminara la actividad del Partido o Coalición electoral por el que hubieran concurrido, podrán constituir, por una sola vez, Grupo o Grupos Parlamentarios distintos si para ello cumplen las exigencias previstas en este Reglamento*».

⁸ Acerca de los efectos que provoca el paso de un Grupo a otro, puede consultarse la «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados acerca de la incidencia sobre un Grupo parlamentario del cambio de Grupo por parte de un señor Diputado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994.

propósito de su enmienda, y no sin antes dejar formalizada la readmisión del rebelde y pródigo por el indulgente Grupo.

El Tribunal Constitucional ha proclamado, en el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia 64/2002, de 11 de marzo, que, «a tenor de las previsiones reglamentarias de las que se ha dejado constancia, no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal “status”, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del “ius in officium” del representante»⁹.

Es por ello por lo que, volviendo a las palabras del Tribunal Constitucional: «las facultades que a la Mesa de la Cámara le corresponden en orden a la constitución de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir Grupo Parlamentario»¹⁰.

En este contexto indisoluble, el procedimiento para la constitución de los Grupos se disciplina en el artículo 39 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, a tenor del cual la constitución de los Grupos Parlamentarios debe cumplimentarse dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.

La fijación del plazo constituye una garantía en orden a lograr la menor duración de la transitoriedad y el despliegue de las funciones parlamentarias sin demoras inoportunas y sin maniobras obstruccionistas —piénsese que sin este acto no podrán tener lugar otros como la constitución de las Comisiones, la determinación de la Diputación Permanente o la propia constitución de la Junta de Portavoces—.

En torno a este plazo el parlamentarismo español vuelve a dar muestra de la opción por diferentes soluciones, aunque en todos los casos se observa como elemento común la fecha de inicio del cómputo, para lo que se toma la referencia de la sesión constitutiva de las Cámaras.

⁹ Sobre la conformación de los Grupos Parlamentarios durante la Legislatura resulta de interés el trabajo de M. Alba Navarro, «La creación de Grupos Parlamentarios durante la Legislatura», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 17, 1989, pp. 7 y ss.; J. M.^a Morales Arroyo, «La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los Grupos Parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, 2001, esp. pp. 205-270; M. Azurmendi del Solar, «Constitución, estructura, funcionamiento, disolución y extinción de los Grupos parlamentarios», *Sujetos del Derecho Parlamentario*, Jornadas del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001.

Asimismo, véase la «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre requisitos materiales para la constitución de Grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2002, de 11 de marzo.

Al respecto de la franja temporal, la Asamblea de Madrid se engloba dentro del grupo mayoritario de Parlamentos que opta por concretar el plazo para la constitución de los Grupos en los cinco días.

Este grupo queda integrado además de por la Asamblea autonómica madrileña y las dos Cámaras de las Cortes Generales, sin duda el arquetipo —arts. 24.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 28.1 del Reglamento del Senado—, por: el Parlamento de Andalucía —art. 21.1 de su Reglamento—, la Junta General del Principado de Asturias —art. 28.1 de su Reglamento—, el Parlamento de Canarias —art. 21.1 de su Reglamento—, el Reglamento del Parlamento de Cantabria —art. 24.1—, las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 25.1 de su Reglamento, si bien en el apartado 2 contempla un plazo de cuarenta y ocho horas para que los Diputados que no pertenecieran a ninguno de los Grupos constituidos se integre en alguno de ellos previa la aceptación por el Portavoz del Grupo correspondiente), la Asamblea de Extremadura —art. 20.1 de su Reglamento—, el Parlamento de Galicia —art. 23.1 de su Reglamento—, la Asamblea Regional de Murcia —art. 30.1 de su Reglamento— y el Parlamento de Navarra —art. 30 de su Reglamento—.

Los restantes Parlamentos optan por atribuir un plazo más amplio: siete días acoge el Reglamento de las Cortes de Castilla y León —art. 20.1—; en tanto se inclinan por los ocho días los Reglamentos de: las Cortes de Aragón —art. 21—, el Parlamento de Cataluña —art. 19.4—, el Parlamento de La Rioja —art. 23.1— y las Cortes Valencianas —art. 24.1—.

El más generoso, el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares —art. 23.1—, concede diez días hábiles.

Sin embargo, pese a la relevancia que tiene la conformación de los Grupos en la vida parlamentaria, el acto de constitución dista de llevar aparejada una gran solemnidad¹¹. En efecto, la constitución no consiste más que en un mero acto parlamentario técnicamente calificado como complejo, sólo por cuanto que está conformado por tres momentos sucesivos y perfectamente identificables en el ámbito de la Asamblea de Madrid.

El primero de ellos se articula mediante la emisión de un mero oficio, presentado en el Registro General y dirigido a la Mesa de la Cámara por cada uno de los Grupos Parlamentarios, que habrá de ir firmado por todos los Diputados que deseen constituir el Grupo¹², y en el que, además, se hará constar:

¹¹ El desarrollo del acto constitutivo es general en el Derecho comparado español y en buena parte de los Parlamentos de nuestro entorno, como Francia, Italia o Portugal, por únicamente citar algunos.

¹² Se trata, pues, de un acto de libre voluntad por el Diputado; así lo manifestaba el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 64/2002, de 11 de marzo: «... no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados...». Sin embargo, no puede negarse que esa «libertad» no puede sino calificarse de exigua, pues no se le deja otra alternativa, si tenemos en cuenta las severas restricciones con que disciplina el Reglamento de la Asamblea la constitución de los Grupo Parlamentarios, que: o pertenecer al Grupo que conforme la candidatura con la que concurrió a los comicios o integrarse en el Grupo Mixto.

- a) La denominación del Grupo Parlamentario, que será, una vez declarada formalmente por la Mesa de la Cámara, la oficial¹³.
- b) La identificación, nombre y apellidos de todos sus miembros integrantes.
- c) La designación del Portavoz. Este Portavoz y sus sustitutos —Portavoces adjuntos— ostentarán la condición de representantes legales de los Grupos Parlamentarios ante la Asamblea legislativa autonómica correspondiente.
- d) La designación de los Diputados que, hasta un máximo de dos Portavoces Adjuntos [por lo general, su número oscila entre uno, dos o tres según las Cámaras o incluso un número variable según el número de Diputados con que cuente cada Grupo (*ex* art. 24.3 del recién aprobado Reglamento de las Cortes Valencianas)], puedan eventualmente sustituir al Portavoz del correspondiente Grupo.
- e) Con un mero carácter informativo, además, aportarán en el referido escrito los nombres de los Diputados que ostenten cargos directivos en el Grupo Parlamentario.

Una vez formalizado el anterior escrito, cuya naturaleza declarativa o constitutiva sería discutible¹⁴, la conformación de los Grupos Parlamentarios es, según prescripción expresa del Reglamento, formalmente declarada por la Mesa de la Cámara. En la práctica, la Mesa suele proceder a admitir el escrito remitido por el Grupo Parlamentario, tras comprobar que el mismo reúne los requisitos reglamentariamente previstos, y, acto seguido, procede a la declaración formal del Grupo con la denominación, composición y designación de los cargos que en el oficio se consignan y que reitera a efectos de su pertinente constancia.

Conviene traer a colación que, en el supuesto de que el referido escrito no contuviese la totalidad de los requisitos que precisa el Reglamento, la Mesa, según doctrina del Tribunal Constitucional —Sentencia 64/2002—, habría de abrirse un plazo para proceder a la subsanación de la omisión, cuando fuera posible. Sin duda este presupuesto resultaría también aplicable en caso de que por la Mesa se apreciaran errores o se advirtieran elementos de confusión —por ejemplo, una idéntica propuesta de denominación por parte de dos Grupos diversos—. Ponderado lo anterior, ante cualquiera de estos supuestos la Mesa de la Cámara habría de adoptar un específico Acuerdo:

¹³ Se aprecia en ocasiones una cierta incorrección en las designaciones de los Grupos, a los que indebidamente se alude, en algún caso, por su vinculación con el correspondiente partido político y no por su denominación oficial, lo cual puede generar, amén de confusiones, ciertas disfunciones de orden técnico.

¹⁴ El Tribunal Constitucional ha optado —puede consultarse al respecto el FJ 3 de la Sentencia 64/2002, de 11 de marzo— por no entrar a dilucidar la naturaleza constitutiva o declarativa de los diversos momentos que conforman el acto constitutivo de los Grupos Parlamentarios. Por nuestra parte consideramos que el momento constitutivo no puede ser otro que la declaración formal por parte de la Mesa, órgano rector de la Cámara.

- a) Bien motivando la imposibilidad de declarar formalmente la constitución del Grupo, fijando y notificando el subsiguiente plazo para la subsanación.
- b) Bien motivando las causas que impiden o desaconsejan la apertura del plazo de subsanación.

En el primero de los casos, transcurrido el plazo y corregidas las omisiones o errores la Mesa declarará la constitución del Grupo y procederá a la correspondiente publicación; en su defecto, segundo presupuesto de hecho, se adversaría la no constitución del Grupo y los Diputados implicados en el acto viciado y no subsanado pasarían a formar, *ope legis*, parte del Grupo Mixto.

La constitución se completa con el tercer momento del acto parlamentario complejo: la publicación de la constitución del Grupo Parlamentario en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*¹⁵, en la que deben figurar expresamente: la denominación, la organización directiva básica descrita por el Reglamento y el listado de los Diputados correspondientes a cada uno de los Grupos. Es cierto que esta publicación no tiene más efectos que los meramente divulgativos, puesto que, por lo general, la fecha de constitución válida es la de la declaración formal por la Mesa y no las de remisión del escrito ni de la publicación.

Los Diputados electos que adquieran la plena condición de Diputado con posterioridad a la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid, por haberse producido la pérdida de la condición de algún representante, habrán de incorporarse a un Grupo Parlamentario en el plazo de los cinco días siguientes a su adquisición de la condición. La incorporación se realiza de igual manera que en el caso de la constitución primigenia u originaria mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara y firmado por el Diputado y por el Portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente, debiendo, igualmente, ser formalmente declarada por la Mesa.

Conforme ya reseñamos, transcurrido este plazo no podrían constituirse nuevos Grupos, salvo en el supuesto extremo de que, pendientes ciertos recursos electorales y celebrada la sesión constitutiva sin que éstos hubiesen sido resueltos o notificados a la Cámara, pudiese constituirse Grupo Parlamentario por cumplirse el requisito estipulado por el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de guisa que se posibilitase a un colectivo de Diputados constituir un Grupo Parlamentario. Entonces habría de ponderarse si debe predominar el criterio temporal meramente formal primando el plazo límite establecido reglamentariamente o, por otro lado, el mate-

¹⁵ La publicación de los miembros de los Grupos Parlamentarios se inserta en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*. En concreto, en los ejemplares que, por Legislatura, se desglosan a continuación. I Legislatura: núms. 2, de 20 de junio de 1983, y 185, de 5 de noviembre de 1986; II Legislatura: núms. 2, de 21 de julio de 1987, y 29, de 5 de febrero de 1988; III Legislatura: núm. 1, de 4 de julio de 1991; IV Legislatura: núms. 1, de 24 de julio 1995, y 168, de 18 de junio de 1998; V Legislatura: núm. 1, de 22 de julio de 1999; VI Legislatura: núm. 1, de 26 de junio de 2003, y VII Legislatura: núm. 3, de 20 de noviembre de 2003.

rial de defensa de la legalidad en el procedimiento electoral garantizada mediante la tutela judicial de los Tribunales y de la protección de la justa y veraz representación, lo cual sólo por razón del principio de interpretación en favor de los derechos fundamentales nos parece de simple solución favorable a la última de las opciones.

Si centramos nuestra atención en la práctica de la Asamblea de Madrid, los datos correspondientes a los Grupos Parlamentarios constituidos en la Cámara son los que siguen:

- I Legislatura. Con fecha de constitución de 13 de junio de 1983, fueron tres las formaciones que se constituyeron en el Parlamento regional: Grupo Parlamentario Socialista, 51 Diputados; Grupo Parlamentario Popular, 34 Diputados; y Grupo Parlamentario Comunista, 9 Diputados —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, de 20 de junio—.

Durante su desarrollo se constituyó una cuarta formación, el Grupo Parlamentario Mixto —no figura la fecha de su constitución formal por causa de los acontecimientos que, al examinar el Grupo Mixto en el último de los epígrafes del presente Capítulo, tendremos ocasión de referir—.

- II Legislatura. Es ésta la única Legislatura en la que originariamente, con fecha de 9 de julio de 1987, se constituyeron cuatro formaciones en la Asamblea de Madrid: Grupo Parlamentario Socialista, 40 Diputados; Grupo Parlamentario Popular, 32 Diputados; Grupo Parlamentario Centro Democrático y Social, 17 Diputados; y Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, 7 Diputados —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, de 21 de julio—. Un quinto Grupo Parlamentario, el Mixto, se constituyó el 28 de enero de 1988 —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 29, de 5 de febrero—.
- III Legislatura. Tres formaciones se constituyeron, con fecha de 25 de junio y 2 de julio de 1991: Grupo Parlamentario Popular, 47 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista, 41 Diputados; y Grupo Parlamentario Izquierda Unida, 13 Diputados —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 4 julio—.
- IV Legislatura. Con fecha de 26 de junio de 1995 se constituyeron tres grupos: Grupo Parlamentario Popular, 54 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista, 32 Diputados; y Grupo Parlamentario Izquierda Unida, 17 Diputados —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 24 de julio—. Posteriormente, el 26 de mayo de 1998 se constituiría un Grupo Parlamentario Mixto —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 168, de 18 de junio—.
- V Legislatura. Las tres formaciones originarias, constituidas el día 2 de julio de 1999, fueron: Grupo Parlamentario Popular, 55 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas, 39 Diputados; y Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, 8 Diputados —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 22 de julio de 1999—.

- VI Legislatura. El 17 de junio de 2003 se constituyeron tres formaciones: Grupo Parlamentario Popular, 55 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista, 47 Diputados; y Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, 9 Diputados. El inmediato día 23 de junio se constituyó un Grupo Parlamentario Mixto —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 26 de junio—.
- VII Legislatura, actualmente en curso. Tres formaciones se constituyeron originariamente, con fecha de 18 de noviembre de 2003, sin que, hasta la fecha, se hayan producido modificaciones: Grupo Parlamentario Popular, 57 Diputados; Grupo Parlamentario Socialista, 45 escaños; y Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, 9 Diputados —*Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, de 20 de noviembre—.

II. LA DISOLUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO COMPARADO ESPAÑOL; ESPECIAL REFERENCIA A SU RÉGIMEN EN EL ÁMBITO DE LA ASAMBLEA DE MADRID

Dos son los modelos básicos que recoge el Derecho parlamentario español a la hora de aquilatar el régimen de disolución de los Grupos Parlamentarios (con excepción del Grupo Mixto):

- a) La fijación del mismo número que el que se precisa para constituir el Grupo Parlamentario, por debajo del cual se produce la disolución. Es éste el arquetipo acogido por los Reglamentos de: las Cortes de Aragón (art. 25), la Junta General del Principado de Asturias (art. 32.3), el Parlamento de Cantabria (art. 25.2), el Parlamento de las Islas Baleares (art. 33.2), el Parlamento de La Rioja (art. 24.7) y de las Cortes Valencianas (art. 25.3).
- b) La fijación de una franja de miembros mínima, diversa de la cifra de Diputados necesarios para constituir el Grupo, por debajo de la cual se produce la disolución. Este arquetipo, a su vez, puede disociarse en dos subtipos:
 - El de los Reglamentos que fijan un número que no coincide con el inmediato inferior al de la constitución: Es el caso del Parlamento de Canarias (si el número de Diputados se reduzca a menos de tres, *ex* art. 21.7 de este Parlamento insular) y del Parlamento de las Islas Baleares (a un número inferior a tres, *ex* art. 26.3 de su Reglamento), así como, igualmente, del Senado (art. 27.2 del Reglamento de la Cámara Alta).
 - El de los Reglamentos que optan por fijar como guarismo la mitad de la cifra requerida para la constitución de un Grupo Parlamentario; exigencia disolutoria que asumen los Reglamentos: del Congreso de los Diputados (art. 27.2), del Parlamento de Cataluña (art. 23), de la Asamblea de Extremadura (art. 23.4), del

Parlamento de Galicia (art. 26.2) y también, como veremos seguidamente, de la Asamblea de Madrid.

- c) Los demás Reglamentos dejan una laguna abierta que precisaría de una solución inmediata y compleja por razón de las circunstancias y de la naturaleza de la decisión.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid únicamente reconoce como causa de la disolución de Grupo Parlamentario la concurrencia del presupuesto de hecho descrito por el artículo 44.1, esto es, que se produzca una alteración a la baja de los Diputados que integran el Grupo hasta una cifra inferior al número mínimo de miembros exigidos para la constitución del Grupo, en el ámbito de la Asamblea dos Diputados, el Grupo se quede con dos Diputados el Grupo queda disuelto y los Diputados «supervivientes» pasan a formar parte del Grupo Mixto. En buena lógica este precepto debería aplicarse cuando no es factible que se produzcan inmediatas sustituciones de Diputados, pero *de facto* el único Reglamento en el panorama comparado español que expresamente así lo manifiesta es el Reglamento del Parlamento de Navarra ¹⁶.

No se prevén otras circunstancias como la desaparición del partido político al que se vincula el Grupo Parlamentario y la disolución de éste por la causa que fuera ¹⁷, circunstancia, por ejemplo, prevista por el Reglamento del Parlamento de Galicia en su Disposición Final.

Tan siquiera la disolución se contempla como tal, aunque conforme se desprende del propio Reglamento de la Asamblea de Madrid los Grupos se mantienen en el seno de la Diputación Permanente artículo 80.3 y 4 ¹⁸, con lo que no se produce su desaparición sino con la extinción de la Legislatura de la misma manera que ésta provoca la pérdida de la condición de los Diputados, con excepción de los que integran la Diputación Permanente. Sin embargo, la subsistencia del órgano de permanencia, el mantenimiento de los

¹⁶ El tenor literal de este precepto es el que sigue: «Los Grupos Parlamentarios que tras su constitución queden reducidos por pérdida temporal de uno de sus miembros, a menos de tres parlamentarios, permanecerán como Grupo Parlamentario hasta los cinco días siguientes a que el nuevo Parlamentario Foral tome posesión de su cargo».

¹⁷ Vid. el especial carácter de la desaparición del partido y sus eventuales efectos sobre el Grupo Parlamentario en los trabajos de: J. M.^a Bilbao Ubillos, «Guión para el debate sobre la disolución de los Grupos Parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente», y Santaolalla López, «Parlamento y persecución del delito: comentario sobre los incidentes producidos en el Parlamento Vasco por la suspensión de un Grupo Parlamentario por un auto judicial. Nota de urgencia sobre la disolución del mismo grupo en aplicación de la Ley de Partidos Políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, mayo-agosto de 2003, pp. 249-264 y 207-248, respectivamente.

¹⁸ Este precepto articula: «80.3: La Mesa, oída la Junta de Portavoces, establecerá asimismo el número de miembros de la Diputación Permanente que corresponderá a cada Grupo Parlamentario, en proporción a su importancia numérica en la Asamblea, garantizándose en todo caso el derecho de todos los Grupos Parlamentarios a contar, cuando menos, con un representante. A estos efectos, los miembros de la Mesa se computarán y serán imputados a los respectivos Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan».

4. Los miembros de la Diputación Permanente serán designados por el Pleno, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior. A tal efecto, los Grupos Parlamentarios propondrán los miembros de la Diputación Permanente que les correspondan y otros tantos en concepto de suplentes. Propondrán asimismo los suplentes correspondientes a los miembros de la Mesa pertenecientes al Grupo Parlamentario respectivo. Formalizadas las propuestas, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, las elevará al Pleno, donde se someterán a una única votación de conjunto».

Grupos en su seno y el carácter que supletoriamente tienen las disposiciones que regulan el Pleno, y la práctica, pues en la Diputación Permanente los Grupos siguen actuando y desplegando sus facultades y su función, permiten afirmar que no se produce la extinción de los Grupos hasta el momento en que desaparece la propia Diputación con la constitución de la nueva Cámara, de manera que la Asamblea permanecerá formalmente sin Grupos desde la sesión constitutiva hasta que, dentro del plazo reglamentario previsto al efecto, *ut supra* reseñado, se produzca la constitución de los nuevos.

III. EL GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

3.1. Naturaleza y caracteres

El ordenamiento parlamentario madrileño no concibe la figura de los Diputados que no forman parte de un Grupo Parlamentario, esto es, lo que se conoce como «Diputados no adscritos».

En efecto, conformados los Grupos dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, el Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone la creación de un Grupo, el «Grupo Mixto», en el que, de forma automática y *ope legis*, quedan integrados los Diputados que no se han incorporado a alguna de las formaciones parlamentarias. Esta determinación legal, importante es destacarlo, opera con independencia de los resultados electorales de los que trae causa la condición de parlamentario, esto es, al margen de que el Diputado hubiera o no concurrido a los comicios electorales en una concreta candidatura.

La considerada determinación reglamentaria —en línea con lo dispuesto en las Cortes Generales (arts. 24.1 y 25.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 28.1 del Reglamento del Senado) y en la mayoría de las Cámaras autonómicas [Reglamentos del Parlamento de Andalucía (arts. 22 y 23), de las Cortes de Aragón (arts. 22 y 23), de la Junta General del Principado de Asturias (art. 29), del Parlamento de Canarias (art. 22), del Parlamento de Cantabria (arts. 23.1 y 25.1), de las Cortes de Castilla-La Mancha (arts. 25.2 y 4 y 28), de las Cortes de Castilla y León (arts. 21 y 22), del Parlamento de Cataluña (art. 22), de la Asamblea de Extremadura (arts. 21 y 22), del Parlamento de Galicia (arts. 24 y 25), del Parlamento de las Islas Baleares (art. 25), de la Asamblea de la Región de Murcia (arts. 29.2 y 31), del Parlamento de Navarra (arts. 31 y 32.2), del Parlamento de La Rioja (art. 24), de las Cortes Valencianas (arts. 24 y 25.1) y del Parlamento Vasco (arts. 19 y 20.3)]¹⁹—, compor-

¹⁹ Sobre el particular resulta de interés el trabajo de Pitarch Segura, «El Grupo Mixto y sus alternativas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995, pp. 31-59. Asimismo, pueden consultarse M.^a J. Larios Paterna, «El Grupo mixto y el transfuguismo político Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 239-255, y A. Iturbe Mach, «El Grupo mixto y sus problemas», en *Sujetos de Derecho parlamentario*, Jornadas del Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001.

ta una quiebra, como excepción legal, de todos los principios generales que se han sintetizado respecto de la constitución de los Grupos Parlamentarios. En concreto:

- El principio de la identidad candidatura-Grupo Parlamentario, proclamado por el artículo 37.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y los preceptos concordantes parlamentarios anteriormente enunciados.
- *A contrario*, el principio de identidad o afinidad ideológica afirmado por el artículo 38, en cuanto pueden pertenecer al Grupo Mixto Diputados de formaciones políticas ideológicamente antagónicas.
- El principio de voluntariedad, pues el Grupo Mixto se constituye por imperativo reglamentario y, consecuentemente, lo quieran o no los Diputados que se adscriben al mismo. De dicho imperativo se deriva que la incorporación al Grupo Mixto, de un lado, no precisa comunicación a la Mesa de la Cámara —art. 39.2— y, de otro, tampoco se exige aceptación por parte del Portavoz del Grupo para que se produzca el acceso sobrevenido —art. 41.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid—.
- El principio de limitación temporal —art. 39.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid—, toda vez que el Grupo queda constituido con los Diputados que no se integran en otra formación dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva o a la toma de posesión; ha de entenderse que este plazo ha de haber transcurrido.
- El principio de composición mínima, pues, frente a las demás formaciones, el Grupo Mixto queda constituido aún sin haber logrado el mínimo de cinco Diputados requerido por el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y no se disuelve por causa de minoración del número de sus Diputados integrantes, en los términos del artículo 44 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

3.2. La constitución del Grupo Mixto en la Asamblea de Madrid

La constitución e integración del Grupo Mixto de Diputados puede tener lugar, de conformidad con las determinaciones reglamentarias, por cinco causas diversas:

1. *Incorporación originaria de los Diputados que adquieran la plena condición al inicio de la Legislatura*

A tenor del artículo 40 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, los Diputados que, dentro del plazo reglamentariamente establecido, no queden integrados en un Grupo Parlamentario se incorporarán al Grupo Parlamentario Mixto por el tiempo que reste de Legislatura. En todo caso, la incorporación ha de ser declarada formalmente por la Mesa, disponiéndose ulteriormente su publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*.

En paralelo a esta prescripción han de considerarse los artículos 25.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 30.1 del Reglamento del Senado, 22.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 29.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 22.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 21.7 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 23.1 y 25 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 25.2 y 4 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 21.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 22.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 21.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 24 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 24 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 28.4 y 31 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 31 del Reglamento del Parlamento de Navarra, 24.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 25 del Reglamento de las Cortes Valencianas y 20.3 del Reglamento del Parlamento Vasco.

2. Incorporación originaria de los Diputados que adquieran la plena condición con posterioridad a la sesión constitutiva

Asimismo, de acuerdo con el artículo 42 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, quedarán integrados en el Grupo Mixto los Diputados electos que adquieran la plena condición de Diputado con posterioridad a la sesión constitutiva de la Asamblea y que, de acuerdo con el Reglamento, no queden integrados en un Grupo Parlamentario de los previamente constituidos en el plazo señalado. El ingreso en el Grupo Mixto se mantendrá durante todo el tiempo que reste de Legislatura, debiendo ser declarada formalmente la incorporación por la Mesa.

Al respecto, en idéntico sentido se expresan los artículos 26 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 30.1 del Reglamento del Senado, 23.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 31 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 23 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 24 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 25 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 25.3 y 4 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, 22 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, 20.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 22 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, 25 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 25 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 28.4 y 34 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 32.2 y 33.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra, 24.6 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 24.4 del Reglamento de las Cortes Valencianas y 20.1 del Reglamento del Parlamento Vasco.

3. Incorporación sobrevenida de carácter voluntario

Junto a los dos supuestos anteriores, que hemos calificado de incorporación originaria, la condición de miembro del Grupo Mixto puede tener lugar de forma sobrevenida y voluntaria, conforme al artículo 43.1.a) y 2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, esto es, cuando, después de haber

pertenecido previamente el Diputado a otro Grupo Parlamentario, manifiesta expresamente ante la Mesa de la Cámara su voluntad de incorporarse al Grupo Mixto. En todo caso, ha de precisarse que el artículo 43.3 de Reglamento parlamentario autonómico madrileño exige que la incorporación sea formalmente declarada por la Mesa, procediéndose a la ulterior publicación oficial del Acuerdo. El vigente Reglamento de la Asamblea es, pues, más formalista en este extremo que el anterior —el art. 24.2 del Reglamento de 1984, ante la pérdida voluntaria, se limitaba a exigir la comunicación de abandono de un Grupo por el Diputado—.

Así, para sus correspondientes ámbitos, los artículos 27.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 30.3 del Reglamento del Senado, 32.1 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, 24 del Reglamento de las Cortes de Aragón, 23.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 26.1.a) del Reglamento del Parlamento de Cantabria (pasan a ser Diputados no adscritos), 28.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (pasando a ser Diputados no adscritos), 23.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (pasando a ser Diputados no adscritos), 26.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (pasando a tener la condición de no adscritos), 23.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (pasando a tener la condición de no adscritos), 26.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 26.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, 35.1.a) del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, 33.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, 24.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (pasando a tener la condición de no adscritos), 27.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas (pasando a tener la condición de no adscrito) y 20.3 del Reglamento del Parlamento Vasco. No obstante, en los Parlamentos en los que se destaca que los Diputados pasan a tener la condición de Diputados adscritos no se produce la adscripción *ope legis* al Grupo Mixto.

4. Incorporación sobrevenida ajena a la voluntad del Diputado

De igual modo que la renuncia del interesado comporta la pérdida de la condición de miembro de su Grupo Parlamentario de origen y la incorporación al Grupo Mixto, dicho efecto jurídico se produce —*ex art. 43.1.b)*, 2 y 3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid— por decisión de aquél, notificada expresamente a la Mesa por su Portavoz. La «expulsión», en efecto, implica el pase al Grupo Mixto durante todo el tiempo que reste de Legislatura, previa declaración formal de la Mesa ²⁰.

Pueden consultarse al respecto la cita expresa efectuada por los artículos 30.3 del Reglamento del Senado, 23.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (pasando a ser Diputados no adscritos), 26.1.b) del Reglamento

²⁰ Acerca de la expulsión de un Diputado por su Grupo Parlamentario puede consultarse la sintética aportación de Aguiló i Lúcia, «La expulsión del Grupo Parlamentario», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 4, diciembre de 2000, pp. 121-127.

del Parlamento de Cantabria (pasando a ser Diputados no adscritos), 28.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (pasando a ser Diputados no adscritos), 23.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (pasando a ser Diputados no adscritos), 26.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (pasando a tener la condición de no adscrito), 23.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (pasando a tener la condición de Diputado no adscrito), 35.1.b) del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y 27.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas (pasando a tener la condición de no adscrito).

No obstante, en los Parlamentos en los que se destaca que los Diputados pasan a tener la condición de Diputados adscritos no se produce la adscripción *ope legis* al Grupo Mixto.

5. *Incorporación colectiva por disolución del Grupo Parlamentario*

El artículo 44 del Reglamento de la Asamblea de Madrid establece que cuando el número de miembros de un Grupo Parlamentario se reduzca, durante el transcurso de la Legislatura, hasta una cifra inferior a la mitad del número mínimo exigido para su constitución —esto es, cinco Diputados, por lo que la cifra prescrita es de dos Diputados—, el Grupo Parlamentario quedará disuelto y sus miembros se incorporarán al Grupo Parlamentario Mixto durante todo el tiempo que reste de Legislatura. La disolución del Grupo Parlamentario y la incorporación de sus miembros al Grupo Mixto deben ser, también, formalmente declaradas por la Mesa.

Hasta la fecha, desde la primigenia constitución de la Asamblea de Madrid, no se ha producido este presupuesto de hecho.

En los mismos términos se expresan los correspondientes preceptos que seguidamente se citan en los Parlamentos españoles: las Cortes de Aragón (art. 25), la Junta General del Principado de Asturias (art. 32.3), el Parlamento de Cantabria (art. 25.2), el Parlamento de las Islas Baleares (art. 33.2), el Parlamento de La Rioja (art. 24.7) y de las Cortes Valencianas (art. 25.3), el Parlamento de Canarias (art. 21.7), Parlamento de las Islas Baleares (art. 26.3) el Senado (art. 27.2), el Congreso de los Diputados (art. 27.2), el Parlamento de Cataluña (art. 23), la Asamblea de Extremadura (art. 23.4), la Asamblea Regional de Murcia [art. 35.1.d)], el Parlamento de La Rioja (art. 24.7), el Parlamento Vasco (art. 20.2) o el Parlamento de Galicia (art. 26.2).

3.3. **Su práctica en la Asamblea de Madrid**

Si nos detenemos, siquiera brevemente, en la andadura del Parlamento regional madrileño, preciso es destacar que, de las VII Legislaturas que ha visto nacer la Asamblea de Madrid, cuatro han contado con un Grupo Mixto: la I, la II, la IV y la efímera VI.

Su dinámica, de forma sintética, puede exponerse en los siguientes términos.

— I Legislatura: La constitución del primer Grupo Mixto de la Asamblea, diferida por una mera cuestión de cómputo de los plazos parlamentarios²¹, se formalizó con fecha de 24 de septiembre de 1985²², con ocasión del rechazo manifestado por el Grupo Parlamentario Comunista a que se integrase en el mismo el Diputado Sr. González Ontaneda²³. Tras el ulterior cese en su condición del propio Diputado, el Grupo Mixto se mantuvo, al «dejar de pertenecer» al Grupo Parlamentario Comunista²⁴ la Sra. Roney Albareda²⁵, quien había concurrido a los comicios en la candidatura del PCE y fue repuesta en su condición plena de Diputada por resolución judicial —Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid de 20 de septiembre de 1985, que puso fin al recurso contencioso electoral 1087/1985²⁶—.

La posterior reincorporación al Parlamento regional del Sr. González Ontaneda, por sustitución, a consecuencia de la renuncia de otro Diputado, reforzó la composición del Grupo Mixto con un nuevo miembro²⁷, tras su debida adscripción²⁸.

²¹ Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de 18 y 20 de junio de 1985.

²² El 24 de septiembre es la fecha en la que se adopta el Acuerdo de constitución del Grupo Mixto por la Mesa; decisión que ya había sido tomada por la Junta de Portavoces el día 23 de ese mismo mes.

²³ *Vid.* la declaración formulada en la sesión plenaria de 26 de junio de 1985, reproducida en el *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 285, de 26 de junio.

²⁴ Acuerdos de la Mesa de 1 y 2 de octubre de 1985. La Mesa se cuestionó la admisión de la exclusión, al no estar prevista en el Reglamento de la Cámara; por lo que terminó por adoptarse como causa el «dejar de pertenecer».

²⁵ La Mesa de la Asamblea y su Junta de Portavoces tomaron conocimiento de este hecho en sus reuniones, respectivas, de 2 de octubre y 7 de octubre de 1985.

²⁶ El recurso se interpuso contra el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de 22 de mayo de 1985, por el que se proclamó como Diputado al Sr. González Ontaneda.

El conflicto en la atribución del escaño provenía de un escrito de la Sra. Roney Albareda, presentado con fecha de 13 de marzo de 1985 al Portavoz del Grupo Parlamentario Comunista, en el que le comunicaba su intención de dimitir, adjuntando diversos escritos, firmados y sin fecha, para que dispusiera de ellos. Con posterioridad, sin embargo, la recurrente decidió no dimitir, comunicándose verbalmente al, por entonces, representante de la candidatura, con fecha de 2 de abril, y al Portavoz del Grupo Parlamentario, con fecha de 11 de abril. Pese a ello, el Portavoz presentó ante la Mesa de la Asamblea, con fecha de 17 de abril, la carta de dimisión de la recurrente y, con fecha de 22 de abril, a la Junta Electoral Provincial, procediendo ésta el día siguiente a proclamar al inmediato Diputado que figuraba en la lista de la correspondiente candidatura electoral PCE, esto es, el referido Sr. González Ontaneda. Los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces de 28 de mayo de 1985 procedieron a su proclamación como Diputado, adquiriendo la condición plena en la sesión plenaria de 11 de junio de 1985 —*Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 278, de 11 de junio de 1985—.

El fallo de la meritada Sentencia resolvía: «1.º Que debemos estimar y estimamos el presente recurso, interpuesto por Doña Carmen Roney Albareda, contra el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial descrito en el primer Considerando. 2.º Que debemos anular y anulamos el referido acuerdo impugnado, dejando como dejamos sin efecto la proclamación de D. Juan Antonio González Ontaneda, y declarando como declaramos el derecho de la actora al restablecimiento de su condición de Diputada de la Asamblea de Madrid. 3.º No hacemos una expresa condena en costas. 4.º Notifíquese esta Sentencia a las partes comparecidas...».

A raíz del fallo transcrito se producen los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces, de 1 de octubre, en virtud de los cuales se repone en su condición a la Sra. Roney, acordando el cese del Sr. González.

²⁷ La integración del Grupo Mixto por dos miembros determinó que la Mesa, en su reunión de 2 de octubre de 1985, tomara el Acuerdo de la necesidad de arbitrar las pertinentes medidas para el funcionamiento del Grupo.

²⁸ La adscripción es adoptada por la Mesa de la Cámara en su reunión de 29 de abril de 1986.

Conformado así el Grupo, en su sesión de 22 de octubre de 1985 la Mesa de la Asamblea tomó conocimiento de la voluntad expresada por los Diputados Sres. García Reyes y Corvo González²⁹ —ambos del Grupo Parlamentario Comunista— de pasar a formar parte del Grupo Mixto.

Una semana después, el 29 de octubre, la Mesa de la Asamblea tomó conocimiento de la integración en el propio Grupo del Diputado Sr. Casas Nombela —proveniente, asimismo, del Grupo Parlamentario Comunista—.

Ya en el tramo final de la Legislatura, con fecha de 21 y 30 de octubre de 1986³⁰, la Mesa tomó conocimiento del pase al Grupo Mixto de siete Diputados, todos ellos provenientes del Grupo Parlamentario Popular: Srs. Castellanos Colomo, De Federico Corral, Fernández-Galiano Fernández, García Armendáriz, Gómez-Angulo Rodríguez, López Casas y Pin Arboledas. Seis de estos siete Diputados solicitaron³¹ constituir la «Agrupación de Parlamentarios del Partido Demócrata Popular de la Asamblea de Madrid»³², formalmente conformada por declaración de la Mesa, adoptada en su sesión de 11 de noviembre de 1986. En esta misma fecha, y al hilo de los acontecimientos relatados, cinco Diputados que habían concurrido en la candidatura del PCE y que formaban parte del Grupo Mixto solicitaron constituirse en Agrupación, bajo la denominación de «Agrupación de Diputados del Partido Comunista de España»³³, admitiéndose el requerimiento por la Mesa.

De esta manera quedó el Grupo Mixto integrado por dos Agrupaciones y un Diputado no agrupado —el Sr. Castellanos Colomo—, y así permaneció definitivamente compuesto hasta la conclusión de la Legislatura. No puede dejar de indicarse que el número de sus componentes, un total de doce, determina que haya sido el Grupo Mixto más numeroso de todos cuantos se han constituido hasta el momento a lo largo de la andadura de la Asamblea de Madrid.

— II Legislatura: Con fecha de 15 de enero de 1988, el Sr. Ortiz Estévez, Diputado integrante del Grupo Parlamentario Alianza Popular, manifes-

²⁹ Este Diputado sería designado Portavoz del Grupo Mixto —Acuerdo de la Mesa de 29 de octubre de 1985—.

³⁰ Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 185, de 5 de noviembre de 1986.

³¹ En concreto, los Sres. De Federico Corral, Fernández-Galiano Fernández, García Armendáriz, Gómez-Angulo Rodríguez, López Casas y Pin Arboledas.

³² La solicitud fue debatida, en sus respectivas sesiones de 4 de noviembre de 1986, por la Junta de Portavoces y la Mesa de la Cámara, en orden a estudiar un posible borrador de resolución interpretativa sobre posible creación y funcionamiento de Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto de la Asamblea no contempladas reglamentariamente. El borrador terminó aprobándose como Resolución de la Presidencia sobre Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, insertándose su texto en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 186, de 13 de noviembre, p. 4364.

La Agrupación de Diputados del Partido Demócrata Popular designó Presidente al Diputado Fernández-Galiano Fernández y representante al Diputado López Casas, pudiendo éste ser sustituido por cualquier otro miembro.

³³ La Agrupación de Diputados del Partido Comunista de España se constituyó con los Srs. Diputados: Corvo González, que sería designado representante de la Agrupación —si bien podía ser sustituido por cualquier otro Diputado de la misma—, García Reyes, Casas Nombela, Roney Albareda y González Ontaneda.

tó su voluntad de integrarse en el Grupo Mixto. La Mesa de la Asamblea, en su reunión de 21 de enero, tomó conocimiento del escrito y reconoció el derecho del Diputado a integrarse en el Grupo Mixto, que se constituyó el 28 de enero de 1988 ³⁴, quedando conformado unipersonalmente.

Posteriormente, el día 15 de junio del propio año, el Diputado Sr. Piñeiro Cuesta manifestó su decisión de pasar a formar parte del Grupo Mixto, abandonando el Grupo Parlamentario Popular. La Mesa de Cámara, con fecha de 28 de junio, tomó conocimiento y aprobó el paso del Ilmo. Sr. Diputado al Grupo Mixto.

Un año después, en su reunión de 30 de octubre de 1989, la Mesa acordó tomar conocimiento y aceptar la solicitud de incorporación al Grupo Mixto formalizada por el Sr. Lanzaco Bonilla, originariamente adscrito al Grupo Centro Democrático y Social.

— Culminado el desarrollo de la III Legislatura sin que se formalizara un Grupo Mixto, en la IV Legislatura se constituyó con fecha de 26 de mayo de 1998 ³⁵, resultando conformado por un único Diputado, el Sr. Nieto Cicuéndez, que había abandonado el Grupo Parlamentario Izquierda Unida. Así permaneció inalterado hasta la extinción de la Legislatura.

— Desarrollada la V Legislatura con normalidad, sobre la base de tres Grupos Parlamentarios, con los que, sin novedad, concluiría, la VI Legislatura fue, nuevamente, testigo de la constitución del Grupo Mixto. El mismo se formalizó con fecha de 23 de junio de 2003 ³⁶, resultando integrado por dos Diputados, los Sres. Tamayo Barrena y Sáez Laguna, que habían concurrido a las elecciones en la candidatura del Partido Socialista Obrero Español y del que, por los acontecimientos de sobra conocidos, fueron expulsados.

— La VII Legislatura, en curso, ha transcurrido sin sobresaltos y sin que, hasta el momento, se haya constituido el Grupo Mixto.

3.4. Disolución del Grupo Mixto

La disolución del Grupo Parlamentario Mixto puede tener lugar por dos causas, sin perjuicio de la derivada de la eventual disolución del Grupo por resolución judicial:

- a) En primer lugar, con ocasión de la extinción de la Legislatura, al constituirse las nuevas Cámaras tras la celebración de las pertinentes elecciones.
- b) En segundo lugar, por razón de la pérdida de la condición de Diputado de su o sus miembros por alguna de las causas enumeradas en las letras a) —sentencia judicial firme anulatoria de la elección o la pro-

³⁴ Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 29, de 5 de febrero de 1988.

³⁵ Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 168, de 18 de junio de 1998.

³⁶ Cfr. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, de 26 de junio de 2003.

clamación—, *b)* —fallecimiento—, *c)* —incapacitación judicialmente declarada—, *e)* —renuncia expresa— o *f)* —renuncia expresa o tácita derivada del presupuesto de hecho comprendido en el art. 30.4— del artículo 14.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Estas mismas circunstancias son las generalmente admitidas en nuestro Derecho Parlamentario comparado, sin excepciones.