

# Los Grupos Parlamentarios





# ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la  
Asamblea de Madrid

Especial Monográfico

*Los Grupos Parlamentarios*

Junio  
2007

Asamblea de Madrid  
- *Servicio de Publicaciones* -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Edita: Asamblea de Madrid  
Depósito Legal: M-30.989-1999  
I.S.S.N.: 1575-5312  
Imprime: Closas-Orcoyen, S. L.  
Polígono Igarra. Paracuellos de Jarama (Madrid)  
MADRID, 2007

Esta publicación no podrá ser reproducida total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrostáticos, electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o cualquier otro medio, sin permiso previo, por escrito, de la Asamblea de Madrid.

# ASAMBLEA

## Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

### **PRESIDENTA**

- María Elvira Rodríguez Herrero  
*Presidenta de la Asamblea de Madrid*

### **CONSEJO DE HONOR**

- Ramón Espinar Gallego
- Rosa M.<sup>a</sup> Posada Chapado
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño  
*Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid*

### **CONSEJO ASESOR**

- Cristina Cifuentes Cuencas  
*Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid*
- Francisco Cabaco López  
*Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid*
- Antero Ruiz López  
*Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid*
- Rosa M.<sup>a</sup> Posada Chapado  
*Secretaria Primera de la Asamblea de Madrid*
- M.<sup>a</sup> Helena Almazán Vicario  
*Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid*
- Jacobo Ramón Beltrán Pedreira  
*Secretario Tercero de la Asamblea de Madrid*
- Antonio Germán Beteta Barreda  
*Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid*
- Matilde Fernández Sanz  
*Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid*
- Inés Sabanés Nadal  
*Presidente-Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid*
- Manuel Alba Navarro
- Gonzalo Anes Alonso
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés
- Pedro González Trevijano

- Carmen Iglesias Cano
- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
- Luis López Guerra
- José F. Merino Merchán
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- José Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor

### **CONSEJO TÉCNICO**

- Sylvia Martí Sánchez
- Esther de Alba Bastarrechea
- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Antonio Lucio Gil (*excedencia voluntaria*)
- Javier Sánchez Sánchez
- Ana María del Pino Carazo
- Blanca Cid Villagrasa
- Esteban Greciet García
- Mónica Martín de Hijas Merino
- Andrés Sánchez Magro (*excedencia voluntaria*)
- Clara Garrido Criado
- Tatiana Recoder Vallina
- Laura Seseña Santos  
*Letrados de la Asamblea de Madrid*

### **DIRECTORA \***

- Blanca Cid Villagrasa  
*Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*

### **SERVICIO DE PUBLICACIONES**

- Ana Villena Cortés  
*Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid*
- Gema Moreno Rodríguez  
*Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea de Madrid*

\* En este número ha participado como Co-directora de la Revista D.<sup>a</sup> Esther de Alba Bastarrechea, Letrada de la Asamblea.

# ASAMBLEA DE MADRID

## NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviará al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 96 13. Fax: 91-779 95 08. e-mail: [avillena@asambleamadrid.es](mailto:avillena@asambleamadrid.es)
2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.
3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
  - Título del trabajo.
  - Nombre del autor o autores.
  - Dirección completa y teléfono del autor.
  - Número del NIF.
4. La revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

# ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                                         | Pág. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| MARTÍN DE HIJAS MERINO, MÓNICA: <i>Los Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica</i> . . . . .                                                                                              | 3    |
| RECORDER VALLINA, TATIANA: <i>Los Grupos Parlamentarios en Europa Continental: principales modelos</i> . . . . .                                                                                        | 19   |
| DEL PINO CARAZO, ANA: <i>Los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo</i> . . . . .                                                                                                               | 63   |
| CARVAJAL IRANZO, IGNACIO: “El extraño caso de la ausencia de los grupos Parlamentarios en Westminster”. Los “Grupos Parlamentarios” en la Cámara de los Comunes, explicados al lector español . . . . . | 91   |
| MARTÍ SÁNCHEZ, SYLVIA: <i>Estados Unidos: la proyección de los partidos en el Congreso</i> .                                                                                                            | 117  |
| DE ALBA BASTARRECHEA, ESTHER: <i>Los modelos electorales y su repercusión sobre los Grupos Parlamentarios</i> . . . . .                                                                                 | 135  |
| SARMIENTO MÉNDEZ, XOSÉ ANTÓN: <i>La territorialidad y sus repercusiones en los Grupos Parlamentarios</i> . . . . .                                                                                      | 159  |
| CID VILLAGRASA, BLANCA: <i>Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones</i> . . . . .                                               | 179  |
| CORONA FERRERO, JESÚS M. <sup>ª</sup> : <i>Los Grupos Parlamentarios y el mandato</i> . . . . .                                                                                                         | 205  |
| MARAZUELA BERMEJO, ALMUDENA: <i>Constitución y disolución de los Grupos Parlamentarios en el Derecho comparado español; una aproximación a partir de su régimen en la Asamblea de Madrid</i> . . . . .  | 219  |
| SANZ PÉREZ, ÁNGEL L.: <i>Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos</i> . . . . .                                                                           | 243  |
| GARRIDO CRIADO, CLARA: <i>Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en la Asamblea de Madrid y la función legislativa</i> . . . . .                                                           | 283  |
| SESEÑA SANTOS, LAURA: <i>Los Grupos Parlamentarios y la función de control</i> . . . . .                                                                                                                | 301  |
| VILLARINO MARZO, JORGE: <i>La función de impulso político de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales</i> . . . . .                                                                            | 335  |

|                                                                                                                                                                        | <b>Pág.</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| SERRANO RUIZ, ESTHER: <i>Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales</i> . . . . . | 355         |
| NAVARRO JIMÉNEZ-ASENJO, PATRICIA: <i>El Grupo Parlamentario Mixto. Los reglamentos del Grupo Mixto</i> . . . . .                                                       | 381         |
| MARTÍNEZ CORRAL, JUAN ANTONIO, Y VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO JOAQUÍN: <i>La financiación del Grupo Mixto: el caso concreto valenciano</i> . . . . .                       | 399         |
| GARCÍA FERNÁNDEZ, LIDIA: <i>Las relaciones entre la sociedad civil y los Grupos Parlamentarios</i> . . . . .                                                           | 445         |
| ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i> . . . . .        | 463         |



---

---

# **LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

---

---



## 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 XVIII<sup>1</sup> y durante todo el siglo XIX.

---

\* Letrada de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> 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 Triepel<sup>2</sup> 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 1946 y el de 1958, el italiano de 1947 y el alemán de 1949 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.

<sup>2</sup> 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 Parlamentarios<sup>3</sup>.

- 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 Petta<sup>4</sup> 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 Jáuregui<sup>5</sup>, 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. Rescigno<sup>6</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, 1989.

<sup>6</sup> «Gruppi Parlamentari», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milán, 1970.

Un sector de la doctrina<sup>7</sup> 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, Hauenschild<sup>8</sup> considera que desde 1848 las fracciones<sup>9</sup> son las fuerzas decisorias de los Parlamentos alemanes<sup>10</sup>.

## 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.

---

<sup>7</sup> P. Biscaretti, *Derecho Constitucional*, versión castellana de P. Lucas Verdú, Tecnos.

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

<sup>9</sup> El homónimo alemán de Grupo Parlamentario es «Fraktion».

<sup>10</sup> 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 Jáuregui<sup>11</sup>, 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, Waline<sup>12</sup> 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 Burns<sup>13</sup>, 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 1946<sup>14</sup> 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 Duverger<sup>15</sup>, 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.

<sup>11</sup> Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, 1989.

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

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

<sup>14</sup> 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».

<sup>15</sup> M. Duverger, *La V République*, 4.<sup>a</sup> 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 políticos<sup>16</sup>; 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 Jáuregui<sup>17</sup>, 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-

---

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> *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 Jáuregui<sup>18</sup> 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 decisiones<sup>19</sup>.

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 Radbruch<sup>20</sup>, 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.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 parlamentario<sup>21</sup> contribuye a dicha agrupación; es evidente que el debate como paso previo a la adopción de decisiones suele producir ese efecto.

---

<sup>21</sup> «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 Duverger<sup>22</sup>, 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 Rescigno<sup>23</sup>, 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 político<sup>24</sup>

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 electorales<sup>25</sup>

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 Rosetti<sup>26</sup>, 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

<sup>22</sup> M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

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

<sup>24</sup> Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit.

<sup>25</sup> *Ibid.*

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

integrado en un grupo político<sup>27</sup>. Por otro lado, Ceretti<sup>28</sup> 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 Parlamentos<sup>29</sup>

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.

---

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> C. Ceretti, *Corso de Diritto Costituzionale Italiano*, Turín, 1953.

<sup>29</sup> 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 cultural<sup>30</sup>, 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 cambios<sup>31</sup> 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 Arnáiz<sup>32</sup>, 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

<sup>30</sup> 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.

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

<sup>32</sup> 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 Reglamentos<sup>33</sup> 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 Arnáiz<sup>34</sup>, 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-

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

<sup>34</sup> 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 pluralismo<sup>35</sup> 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.

---

<sup>35</sup> 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 subyace<sup>36</sup> 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-

---

<sup>36</sup> *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 artículos<sup>37</sup>, sólo se hace referencia expresa a los grupos en el artículo 78.1<sup>38</sup> dedicado a regular la Diputación Permanente. En relación con este tema conviene recordar lo manifestado por Manzella<sup>39</sup>, 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-

---

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> «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».

<sup>39</sup> 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 1977<sup>40</sup>. 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.

---

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

# **Los Grupos Parlamentarios en Europa Continental: principales modelos**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORÍGENES Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXISTENCIA.—III. REGULACIÓN JURÍDICA.—IV. FORMACIÓN, DISOLUCIÓN Y ESTATUS JURÍDICO.—4.1. Formación.—4.1.1. Requisitos de fondo.—4.1.2. Requisitos de forma.—4.2. Extinción de los Grupos Parlamentarios.—4.3. Competencias.—V. ORGANIZACIÓN INTERNA.—VI. LA DISCIPLINA INTERNA.—VII. FINANCIACIÓN Y RECURSOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—VIII. CONCLUSIÓN.

## **I. INTRODUCCIÓN**

A primera vista pudiera pensarse que la agrupación en un solo capítulo de más de una veintena de países se debe al hecho de que todos ellos han adoptado un modelo similar de organización de los Grupos Parlamentarios. Es cierto que tradicionalmente se han diferenciado el modelo anglosajón y el europeo continental, señalándolos como los dos grandes sistemas. Ahora bien, no perdamos de vista que hablamos de una pluralidad de países, que gozan de historias políticas diferentes y en los que su propia evolución parlamentaria es la que marca la forma de articulación de estos Grupos, en caso de que existan, en cada Estado europeo continental. El enfoque del estudio podría hacerse bien exponiendo la concreta situación de cada país, bien tratando conjuntamente los principales modelos en relación con diversos puntos de estudio de los mismos. Esta segunda modalidad nos ha parecido más adecuada y amena, por lo que será la empleada, sin perjuicio de que se hagan exposiciones más detalladas en ciertos momentos.

Las cuestiones que se plantean en la doctrina europea analizada sobre los Grupos Parlamentarios coinciden en lo sustancial a la hora de detectar los principales temas problemáticos. Heider y Koole resumen en cinco puntos

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

los diversos argumentos que han sido empleados por la doctrina para destacar la actual importancia de los Grupos Parlamentarios:

1.º En los actuales sistemas políticos occidentales, los Grupos Parlamentarios aparecen, generalmente, como agentes importantes para el correcto desarrollo del proceso electoral. Las democracias representativas en los actuales sistemas parlamentarios, se basan en el gobierno de los partidos. No puede olvidarse la importancia que adquiere el grado en que los partidos políticos actúan de manera internamente cohesionada para aprobar sus líneas de actuación. En definitiva, lo anterior se corresponde precisamente con la teoría del mandato, cuyos orígenes se encuentran en Gran Bretaña: un partido elegido sobre la base de un programa concreto, cuando obtiene la mayoría en el Parlamento, tiene el mandato del pueblo de desarrollarlo, haciendo de aquel programa la política oficial del Gobierno. Del modo en que éste sea desarrollado dependerá el resultado de las siguientes elecciones. Los partidos políticos sirven, por tanto, de canal de comunicación entre el pueblo y el Gobierno. ¿Qué papel juegan los Grupos Parlamentarios en todo esto? ¿Es necesaria la existencia de Grupos Parlamentarios?

2.º Una segunda cuestión se dirige a determinar la participación de los Grupos Parlamentarios en la formación y elaboración de la política del Gobierno. La importancia de los partidos políticos está reconocida en el mundo occidental de forma clara, habiéndose llegado en algunos países a su reconocimiento constitucional expreso. La cuestión que puede plantearse es quién tiene el poder real en un partido, ¿la Ejecutiva o el Grupo Parlamentario?, y cuando las políticas son adoptadas, ¿es la Ejecutiva, el Grupo Parlamentario o el Gobierno el predominante en la elaboración de la decisión? ¿Debería haber un debate triangular en la actuación del partido?

3.º Un tercer tema a tratar es el relativo a los efectos de la actuación de los Grupos Parlamentarios en el sistema político vigente. Quizá sea utópico pensarlo, pero parece que lo ideal sería que los Grupos Parlamentarios dieran legitimidad al sistema por medio de sus funciones de enlace entre unos entes y otros (Ejecutiva-Gobierno), que logren dar estabilidad a través de su consideración como base parlamentaria de los Gobiernos, y, finalmente que garanticen la eficiencia por medio de su política interna de coordinación.

4.º Un argumento de carácter liberal, que enlazaría los Grupos Parlamentarios con la democracia, es que todos los mecanismos eficientes del proceso político deberían poder ser objeto de control por los ciudadanos, los votantes. Ahora bien, como ya pusiera de manifiesto Loewenstein, las Constituciones de las democracias representativas parecen tener en este tema una «conspiración de silencio» respecto a los Grupos Parlamentarios.

5.º Finalmente, el proceso democrático sería mejor comprendido si conociéramos qué partidos políticos hacen el Parlamento y qué Parlamento hacen los partidos. El manido tema de la decadencia del Parlamento podría ser beneficioso para los Grupos Parlamentarios, en el caso de que éstos hayan podido incrementar su poder a expensa de las Ejecutivas, pero sin afectar necesariamente al poder del partido en general.

## II. ORÍGENES Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXISTENCIA

Antes de adentrarnos en la búsqueda de los orígenes de los Grupos Parlamentarios, convendría delimitar *qué ha de entenderse comprendido en este concepto*. Una primera aproximación al Grupo Parlamentario podría ser la apuntada por Heider: «*grupo organizado de miembros de un cuerpo representativo, que pertenece a la misma organización política extraparlamentaria*». Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla, en la medida en que no todos los Grupos Parlamentarios cabrían en esta definición. En cualquier caso, como tendremos ocasión de ver, los diversos ordenamientos jurídicos en esta materia han ofrecido algunas notas para que pueda hablarse de Grupos Parlamentarios.

Sin ánimo de extendernos mucho en esta cuestión, diremos que las principales preguntas que surgen a la hora de determinar la existencia o no de Grupos Parlamentarios son las siguientes: ¿es necesario el reconocimiento oficial?; ¿ha de existir disciplina de voto?; ¿sus miembros han de ser militantes del partido político? Esta cuestión adquiere especial relevancia en relación con los llamados Grupos Parlamentarios técnicos, es decir, aquellos que se crean con la única finalidad de obtener un estatus concreto en el Parlamento (soporte administrativo, tiempo de debates, etc.).

La definición que hemos tomado como punto de partida, sin embargo, dejaría fuera a ciertos sujetos, tales como los grupos que se han formado con Diputados individuales que optan por utilizar la denominación del partido político cuando aún no existe una verdadera organización extraparlamentaria del mismo (recordemos al respecto lo que ocurría con los primeros partidos políticos de Europa occidental y que ahora parece haberse repetido con las nuevas democracias de Europa central y del Este). A la vista de lo anterior, puede entonces partirse de un concepto de Grupo Parlamentario caracterizado por ser una agrupación organizada de miembros de un cuerpo representativo, que pertenece a un mismo partido político. Quedarían excluidos de este concepto los Grupos Parlamentarios técnicos, por constituirse a efectos fundamentalmente administrativos. Más preciso aún sería definir los Grupos Parlamentarios como conjunto organizado de miembros de un cuerpo representativo elegido bajo las siglas de un partido o de varios que no compiten electoralmente entre sí, y que no crean de forma explícita un grupo exclusivamente por razones técnicas. No obstante, pese a que la anterior definición parece aclarar bastante el concepto de Grupo Parlamentario, es cierto que a veces surgen problemas para diferenciar nítidamente lo que es la realidad política de la apariencia formal. Así, en Austria, los Grupos Parlamentarios (*Klub*) están compuestos no sólo de los miembros de ambas Cámaras, sino también de los europarlamentarios.

Desde el punto de vista terminológico, las primeras agrupaciones de Diputados se conocieron como clubes (recordemos, a título de ejemplo, el club jacobino de la Asamblea Nacional Francesa, en pleno proceso revolucionario). En el siglo XIX la noción de club se empleó en países tales como Holanda (*Kamerclub*) o Alemania (*Politische Klub*), donde designaba a los ante-

cesores de los Grupos Parlamentarios, antes de que éstos fueran conocidos como *Fraktionen* en Alemania y *fracties* en los Países Bajos. Aún hoy, en Austria los Grupos Parlamentarios se llaman *parlamentarische Klubs*. No obstante, lo cierto es que actualmente han sido acuñados también otros términos para referirse al mismo concepto: «grupos» (*groupe politique* en Francia, *partigrupper* o *riksdagsgrupper* en Suecia, *Folketingsgruppe* en Dinamarca, o Grupos Parlamentarios en España), «partidos» (partidos congresuales en Estados Unidos y partidos parlamentarios en el Reino Unido), etc.

A diferencia de lo que ocurre en otras ocasiones, en este caso, las citadas denominaciones son ilustrativas de las diferentes vías que se han seguido en los diversos países en materia de Grupos Parlamentarios, tanto en lo que respecta a su articulación como a su tipología. Decíamos antes que una de las cuestiones que se plantea en relación con los Grupos Parlamentarios es si han de estar o no conectados con un partido político. Precisamente esta última pregunta, unida a la diferente terminología empleada para referirse a estas entidades, nos adentra en el análisis del *origen* de los Grupos que, como veremos, está relacionado con el de los partidos políticos.

En efecto, si bien cuando nos referimos a los Grupos Parlamentarios parece que pensamos en una misma realidad en todos los países, lo cierto es que la naturaleza de estos entes varía considerablemente de un Estado a otro e, incluso dentro del mismo país a lo largo del tiempo (como es el caso de los *Klubs* de Austria). A título de ejemplo podemos indicar que las *fracties* en Bélgica y los Países Bajos están casi enfrentadas con respecto a lo que implican en sus respectivos sistemas políticos: en Bélgica, dice Deschouwer, las *fracties* quedan subordinadas a la ejecutiva del partido, mientras que en el caso holandés Jurgens habla de «fractiocracia» para referirse a la organización parlamentaria de su país. En términos similares podemos recordar el caso francés, en el que, por lo general, la organización interna de los *groupes politiques* parece ser menos estricta que en el caso de los *Folketinggruppe* de Dinamarca.

Citar una fecha o un concreto momento histórico como punto de partida del reconocimiento de los Grupos Parlamentarios no es fácil y menos cuando tratamos de estudiar varios países conjuntamente. Pérez-Serrano Jáuregui al afrontar el estudio del origen histórico de estos Grupos optó por establecer tres grandes bloques:

El primero abarcaría hasta finales del siglo XVIII, donde encontramos el embrión de lo que serán luego los Grupos Parlamentarios; el segundo bloque se desarrollaría durante el siglo XIX, coincidiendo con el crecimiento de la importancia de los partidos políticos; y, finalmente, el tercero a partir del siglo XX, momento del mayor desarrollo de esta institución.

Dejando de lado el supuesto británico, objeto de estudio en otra parte de esta obra, M. Hagevi considera que en Suecia los Grupos aparecieron a comienzos del siglo XVIII durante el período conocido como «era de la Libertad», pues pese a estar el poder firmemente sujeto por la mano del monarca, lo cierto es que entonces surgió un incipiente sistema de partidos. Más frecuente en la doctrina ha sido encontrar, antes del siglo XIX, precedentes de lo que hoy consideramos Grupos Parlamentarios en la Francia revolucionaria.

En aquel momento comenzó la práctica de agruparse por opiniones dentro de la Asamblea legislativa (jacobinos, *cordeliers*, independientes, constitucionales...), lo que lleva a Torres del Moral <sup>1</sup> a sostener que los Grupos Parlamentarios «han nacido al menos en y para la práctica parlamentaria». En opinión de Rescigno, el Parlamento en este momento histórico, tanto en el caso británico como en el francés, se caracterizaría por el predominio del papel del Diputado individual y, ya dentro de las nuevas agrupaciones que suponen los Grupos, por la ausencia de una serie de notas significativas, si los comparamos con lo que hoy día tiende a englobarse en el concepto de Grupos Parlamentarios:

- a) Ausencia de vinculación a concretos partidos políticos.
- b) Ausencia de organización interna sólida.
- c) Ausencia de disciplina.

A medida que se supera a lo largo del siglo XIX el miedo a la existencia de cuerpos intermedios, los partidos políticos logran adquirir un papel importante en la vida de los distintos países, con la repercusión que ello tendrá para el Parlamento. Así, dirá Waline <sup>2</sup> que en Francia, durante la III República «acaba la prehistoria de los Grupos Parlamentarios». Asimismo, Hauenschild destaca el papel decisivo que tienen las fracciones desde 1848 en los Parlamentos alemanes. Este caso es llamativo por dos hechos: primero, porque aún no existe un Estado alemán como tal, y en segundo lugar, porque será uno de los pocos casos en los que es la Federación quien sigue los pasos de los *Länder* y no al revés, como ha sido más habitual en otros países.

El gran desarrollo de los Grupos Parlamentarios ha tenido lugar, sin duda, durante el siglo XX, pues será entonces cuando han sido objeto de reconocimiento jurídico, de análisis doctrinal y de progresivo dominio por ellos de la vida parlamentaria. Así, Francia continúa siendo, en esta materia, fuente de referencia por sus importantes aportaciones a la vida jurídico-política del momento. En 1910 reconocerá formalmente la existencia de los Grupos en sus Reglamentos parlamentarios, teniéndose que esperar a 1946 para que sean también recogidos en la Constitución (arts. 11, 52 y 91), sin perjuicio de que la Constitución de 1958 haya sido más parca en la regulación de las cuestiones parlamentarias, como veremos posteriormente. Suecia es uno de los países que primero reconoció formalmente la existencia de los Grupos Parlamentarios, en 1900, a raíz de la formación del Partido Liberal. Hasta entonces, el movimiento sufragista había apoyado la libertad de los Diputados. En Italia será en 1920 cuando por primera vez los Reglamentos de las Cámaras regulen los Grupos Parlamentarios. Un caso singular ha sido el de los países de Europa oriental, que hasta hace pocos años estuvieron sometidos al régimen comunista. Durante este último sistema era frecuente

<sup>1</sup> A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 9, 1981, pp. 21-66.

<sup>2</sup> J. Waline, «Les groupes parlementaires en France», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 6, 1961.

que los Diputados se sentaran en el Parlamento no por tendencias ideológicas, lógicamente, sino por orden alfabético. Con el advenimiento del sistema democrático las cosas cambiaron. Se pasó de un modelo en el que la pertenencia de los Diputados a una tendencia ideológica era ignorada, a otro en el que la militancia en un partido juega un papel destacado en la vida parlamentaria. Tal y como ha ocurrido con el hecho puramente formal del acomodo de los parlamentarios en los escaños, también la posición de los Grupos Parlamentarios en el Parlamento se ha modelado conforme a la dicotomía Gobierno-oposición. Pueden diferenciarse aquellos países en los que el comunismo se impuso a unos incipientes regímenes democráticos, en los que ya se habían creado auténticos partidos políticos y en los que se estaba empezando a desarrollar un sistema parlamentario, con sus propios Grupos Parlamentarios, y aquellos otros países que pasaron de un régimen autocrático a otro, y, por tanto, sin una previa aunque breve experiencia democrática-parlamentaria. Hacemos esta distinción en la medida en que su incorporación a los parámetros democráticos a partir de 1990, tratará de retomar una lejana, pero al menos, experiencia democrática, mientras que otros países partirán de cero, tomando como modelo a los países occidentales. Así, por ejemplo, cuando el régimen comunista cayó, en Checoslovaquia no existía nada parecido a partidos políticos, que pudieran desempeñar un papel significativo en la reconstrucción del país. Todas las incipientes manifestaciones de organización política fueron aniquiladas tras la Primavera de Praga de 1968. En los primeros meses que siguieron a la caída del régimen comunista, florecieron partidos y grupos políticos, que fueron el primer paso para el establecimiento de un nuevo sistema político. En los primeros años se formaron dentro del Parlamento Grupos que se correspondían con el tipo «club», pues actuaban más como agrupaciones de Diputados individuales, que se reunían con los demás para intercambiar puntos de vista y tomar decisiones, pero a menudo resultaban incapaces de tomar acuerdos y realizar actuaciones conjuntas. En los primeros dos años, según Kopecký y, la vida política con estos partidos emergentes quedó exclusivamente confinada al Parlamento y a los Grupos Parlamentarios. Será tras la desintegración de Checoslovaquia cuando realmente pueda verse la mayor evolución hacia los Grupos Parlamentarios tal y como se configuran en el resto de Europa. En el caso de Hungría, antes de 1989 sólo existía un cuerpo organizado de Diputados, los pertenecientes al Partido comunista, que englobaba al 75 por 100 de los miembros de la Cámara. En este país se dio el fenómeno singular de que los Grupos Parlamentarios comenzaron a formarse espontáneamente en los años 1988-1989, y el Parlamento comunista no tuvo más remedio que aceptarlos. En efecto, con los nuevos tiempos, pronto comenzaron a crearse nuevos Grupos Parlamentarios como consecuencia de la división del Grupo comunista. El primero de los Grupos de la oposición surgió en el verano de 1989 y luego le siguieron otros, si bien hay que recordar que también hubo Diputados que no se englobaron en ningún Grupo Parlamentario. En cualquier caso, lo más significativo es resaltar que este proceso de institucionalización en torno a diferentes tendencias ideológicas,



creando cuasi-Grupos Parlamentarios es un símbolo del cambio político que estaba teniendo lugar en el país. Es entonces cuando se empieza a emplear el concepto «Grupo Parlamentario», que no se había recogido en el Reglamento del Parlamento húngaro durante el régimen comunista. Pronto se aceptó en los principales Grupos Parlamentarios que deberían estimularse la formalización, institucionalización y profesionalización de estos nuevos entes, debido al importante papel que estaban predestinados a desempeñar. La importancia de los Grupos Parlamentarios húngaros creció de forma considerable a raíz del despegue de los partidos, inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas.

En cualquier caso, lo cierto es que parece existir una tendencia hacia la **institucionalización** de estas agrupaciones que se forman en los Parlamentos. En ello ha influido de forma considerable la evolución experimentada en muchos países de la democracia parlamentaria hacia la democracia de partidos en la primera mitad del siglo XX, puesto que, entre otras cosas, implicó el reconocimiento formal de los Grupos Parlamentarios en los reglamentos de las Cámaras. Si bien se produjo la aceptación formal del principio de libre mandato, se consideró que también tenía cabida el reconocimiento de los Grupos como actores formales del juego parlamentario.

Es, pues, evidente que en los distintos países de Europa continental se han ido formando y reconociendo de una u otra forma la figura de los Grupos Parlamentarios, pero ¿por qué? ¿Existe alguna justificación para su existencia? Sin duda la tendencia humana a la agrupación está de nuevo presente en el surgimiento de esta figura. Más concretamente, en el seno de los Parlamentos, tiende a producirse, primero de hecho y luego de derecho, una agrupación entre los distintos parlamentarios que cuentan con ideologías afines (criterio dominante en la actualidad), sin perjuicio de que pudieran seguirse también otros criterios de agrupación como el territorial. El propio desarrollo de la vida dentro del Parlamento fomenta la agrupación de sus miembros. En este sentido escribe Duverger<sup>3</sup> que *«cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las Asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo»*. Pero existen también otras causas que han motivado la aparición de los Grupos, entre las que Pérez-Serrano Jáuregui destaca que para *«el paulatino reconocimiento de los Grupos Parlamentarios dentro de las Asambleas, fue fundamental la introducción de sistemas electorales de representación territorial, pero la inercia ulterior ha permitido, dentro de la estabilidad de los partidos en las estructuras políticas, la pervivencia de los Grupos en el seno del Parlamento y la asunción por parte de aquéllos de cada vez mayores y más diversificadas competencias y funciones»*. Todo lo anterior está en estrecha conexión con la propia importancia que los partidos han adquirido en la sociedad actual: su reconocimiento, de hecho o de derecho, ha introducido efectividad y predecibilidad en la toma de decisiones en el Parlamento; los partidos introducen canales de opinión; reducen la complejidad

<sup>3</sup> M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

de la vida política; aseguran cierto grado de coherencia en la medida en que los electores saben lo que están votando, etc. Los Grupos Parlamentarios también contribuyen a la efectividad del sistema puesto que reducen los costes de la negociación política, lo que ayuda a reducir muchos tipos de problemas de coordinación.

### III. REGULACIÓN JURÍDICA

Los diversos ordenamientos jurídicos han reconocido a los Grupos Parlamentarios de varias formas, si bien el camino recorrido, por lo general, ha sido paralelo al de los partidos políticos. Éste fue sintetizado por Triepel en cuatro palabras: *Bekämpfung*, *Ignorierung*, *Legalisierung* e *Inkorporierung*. Evidentemente, existen singularidades en el progresivo reconocimiento de una y otra institución, pudiendo destacar entre ellas el hecho de que los Parlamentos cuenten con normas internas propias, que dedicarán, generalmente, algunos artículos a la regulación de los Grupos Parlamentarios. No olvidemos que los Reglamentos parlamentarios cuentan con una mayor flexibilidad que los textos constitucionales para su aprobación y modificación, y que con ellos se ha tratado de regular de forma minuciosa todo el funcionamiento de la vida dentro de las Asambleas, con las implicaciones que ello tiene para los Grupos Parlamentarios. En palabras de Pérez-Serrano Jáuregui<sup>4</sup>, «*lo mismo aconteció con los Grupos Parlamentarios, pues se fue pasando de la “grupofobia” a la actual incorporación al sistema parlamentario, con las correspondientes fases intermedias caracterizadas por posiciones agnósticas o de cripto-reconocimiento*». Sin perjuicio de que todas estas fases sean estudiadas con mayor grado de detalle en el capítulo de introducción histórica de esta misma obra, no podemos dejar de citar algunos ejemplos de la evolución en países de Europa continental. Podríamos limitarnos a citar aquellos países que han realizado un reconocimiento jurídico (constitucional, legal o reglamentario) de los grupos y los que no lo han hecho, pero hemos considerado más interesante estudiar también el porqué han llegado a esa situación. Antes de adentrarnos en el análisis de casos concretos, podemos anticipar que, aún hoy, siguen existiendo países de Europa continental que no han reconocido los Grupos Parlamentarios a nivel constitucional, pese a estar totalmente legitimados en la práctica política y en los Reglamentos parlamentarios. Es el caso de Bélgica y Suiza. Por el contrario, la mayoría de los Estados sí los reconocen en su Norma Fundamental, si bien es común a todos, salvo Portugal, que la regulación efectuada sea escasa, bien porque se limiten a mencionarlos en relación con la composición de algún órgano parlamentario en el que se quiere garantizar su representación (por ejemplo, Italia, Alemania y España), o como expresión del pluralismo político de una sociedad democrática, como sería el caso francés si se considera que los Grupos están incluidos en el artículo 4 de la Constitución de 1958. Es

<sup>4</sup> N. Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 55.

importante recordar, como dice Sáiz Arnáiz<sup>5</sup>, que en aquellos supuestos en que los Grupos Parlamentarios aparecen reconocidos en la Constitución, nada impediría que los Reglamentos parlamentarios se limitasen a reconocer la existencia de los Grupos a los únicos efectos de establecer su presencia en los órganos previstos por ella. Sería inconstitucional, sin embargo, la prohibición de los Grupos desde el momento en que la Constitución los reconoce, aunque sea con efectos limitados.

En Francia fue evidente la primera etapa de lucha contra los Grupos Parlamentarios. Dentro de la propia filosofía anti-asociacionista que quedó plasmada en la Ley *Le Chapelier* de 1791, durante la Convención se consideró que la mejor forma de combatir las incipientes organizaciones en el seno de la Asamblea era prohibir que los representantes del pueblo se sentaran en el hemiciclo conforme a sus afinidades ideológicas. Por ello se estableció el sistema de sortear mensualmente los escaños, para obligar a cambiar periódicamente de compañeros. En cualquier caso, en el último cuarto del siglo XIX se fue formando progresivamente una conciencia favorable a la existencia de estos grupos, considerados como la suma de personas que perteneciendo a un mismo partido se reúnen al efecto de poner en común su política parlamentaria, si bien carecían de competencias y de regulación jurídica. Superada, pues, progresivamente esta concepción limitadora, habrá que esperar en Francia a la Resolución de 1 de julio de 1910 para encontrar la primera referencia oficial de los Grupos Parlamentarios. Ahora bien, su reconocimiento inicial fue indirecto, pues se hacían previsiones de regular la composición de las comisiones parlamentarias según la división en grupos de las fuerzas políticas representadas. En opinión de Thiébault<sup>6</sup> y Dolez, no es sino una manifestación de la tendencia de la cultura política francesa a rechazar a los partidos y grupos como factores de división. Los Grupos Parlamentarios no eran pura y simplemente expresión de los partidos, sino que se consideraban una verdadera realidad parlamentaria en sí mismos, diferente de los partidos políticos. Ahora bien, a pesar del reconocimiento formal de los Grupos, lo cierto es que el Parlamento francés durante muchos años se caracterizó por el predominio del individualismo y de un comportamiento indisciplinado de los parlamentarios. Al amparo de la Ley de Asociaciones de 1901, un grupo de Diputados franceses trató de organizarse como Grupo Parlamentario en 1923. En efecto, el *Journal Officiel* publicó la declaración de una asociación llamada «grupo de la Cámara de Diputados», con sede en el mismo Parlamento. Sin embargo, la vida de esta asociación fue corta, pues la Mesa de la Cámara solicitó al Ministro del Interior la anulación de aquella asociación al considerar que era contraria a la Ley de Asociaciones. En el fondo subyacía el propio concepto que entonces había de Grupo Parlamentario, cuyo reconocimiento quedaba limitado a efectos de nombramiento de sus represen-

<sup>5</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1988, p. 93.

<sup>6</sup> J. L. Thiébault y B. Dolez, «Parliamentary parties in the French Fifth Republic», en *Parliamentary party groups in European democracies*, pp. 57 y ss.

tantes en ciertos órganos de la Cámara. Las reformas del Reglamento realizadas posteriormente (1911, 1915, 1920, 1926 y 1932) fueron dotando a las fracciones de un régimen propio, mediante la juridificación de lo que hasta entonces eran meras prácticas parlamentarias. En 1932, con la intención de limitar la proliferación de Grupos Parlamentarios, el Reglamento se reformó para establecer los requisitos necesarios para constituir estos entes. El reconocimiento al más alto nivel de los Grupos Parlamentarios en Francia tiene lugar en la Constitución de 1946, que los contempló en los artículos 11, 52 y 91<sup>7</sup>. En opinión de Kheitmi<sup>8</sup>, esta significativa preocupación del constituyente por la figura de los Grupos Parlamentarios obedece a la idea entonces dominante en este país de que sólo la existencia de partidos fuertes podría ayudar a remediar los «diversos males» que afectaban a Francia. El reflejo que estas previsiones tuvieron en el Parlamento, fue que los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Consejo de la República de 1947 potenciaron a los Grupos Parlamentarios en detrimento del Diputado individual. Como reacción al régimen asambleario de la III y IV República, la Constitución de 1958 reconoció en su artículo 4 a los partidos políticos, pero, sin embargo, no mencionó a los Grupos Parlamentarios, lo que se ha atribuido a la necesidad de introducir un régimen racional de parlamentarismo (con mecanismos de protección del Gobierno a coste de la libertad parlamentaria). No obstante, la mayor parte de la doctrina gala, así como el Consejo Constitucional (Decisión de los días 17, 18 y 24 de junio de 1959), consideran que los Grupos han de entenderse incluidos en la referencia genérica que efectúa el artículo 4 a los «grupos políticos». Pese a este parco tratamiento constitucional, el Reglamento de la Asamblea Nacional vigente (arts. 19 a 23) sigue otorgando un papel destacado a los Grupos Parlamentarios en el funcionamiento de la Cámara.

En *Alemania*, al igual que en el caso de otros países, los Grupos Parlamentarios surgen primero de hecho y sólo posteriormente tendrán un reconocimiento legal. En cualquier caso, como destaca Pérez-Serrano Jáuregui y mencionamos antes, dos son las notas características: el nacimiento de estos grupos antes de la constitución del Estado alemán y la posterior adopción de esta figura nacida en los Parlamentos alemanes por el Parlamento nacional a partir de 1870. Inicialmente, los Grupos Parlamentarios fueron creaciones parlamentarias fundamentadas en afinidades ideológicas o regionales. El reconocimiento legal de las *Fraktionen* comenzará en 1912, cuando el Reglamento del *Reichstag* estableció la necesidad de que los Grupos se constituyeran con un mínimo de quince Diputados pertenecientes a un mismo partido. Es en 1922, cuando el *Reichstag* de la República de Weimar comenzó a plas-

<sup>7</sup> El artículo 11 de la Constitución francesa de 1946 se refiere a la forma de elección de los *Bureaux* de las Cámaras; el artículo 52 alude a los Grupos Parlamentarios al prever el nombramiento como ministros de representantes de los grupos no incluidos en el Gobierno al disolverse el Parlamento, y el artículo 91 garantizaba la representación proporcional de los grupos entre los diez miembros del Comité Constitucional que elegían las Cámaras. La reforma constitucional de 1954 mantuvo sólo el artículo 91.

<sup>8</sup> M. R. Kheitmi, *Les partis politique et le droit positif français*, París, 1964.

mar por escrito sus reglas de funcionamiento, otorgando competencias específicas a las Fracciones. La nota distintiva del sistema alemán de Grupos Parlamentarios está relacionada con el alto grado de regulación jurídica de los partidos políticos. Las fuentes de regulación de las *Fraktionen* están en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en el Reglamento del *Bundestag*, así como en las normas internas de organización de cada Grupo Parlamentario. No pueden perderse de vista tampoco la Ley de miembros del Parlamento (*Abgeordnetengesetz*), la Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz*) y la Ley de Partidos Políticos (*Parteiengesetz*), así como la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia, que afectan, entre otras cosas, a la organización y trabajo de los Grupos Parlamentarios, sus relaciones con sus propias organizaciones extraparlamentarias y con otras *Fraktionen*, así como con los miembros individuales del Parlamento. La doctrina no es pacífica a la hora de analizar los artículos 21<sup>9</sup> y 38<sup>10</sup> de la Ley Fundamental. El último subraya la independencia de los Diputados individuales del *Bundestag*, estableciendo que deben ser representantes del pueblo como un todo, y no estar limitados por órdenes o instrucciones externas y sí, sólo, por su propia conciencia. Sin embargo, la postura dominante en la doctrina constitucionalista es que los partidos políticos resultan indispensables para la democracia, estando representados por los Grupos Parlamentarios en el Parlamento. Por ello, los Grupos Parlamentarios son los actores privilegiados del *Bundestag*. El artículo 38 de la Ley Fundamental declara la igualdad formal de todos los miembros del Parlamento en los debates dentro de los Grupos Parlamentarios. Cuando un Grupo Parlamentario adopta un acuerdo, se espera que los miembros del mismo respeten la decisión mayoritaria (correspondiente a la línea del partido), aunque la independencia formalmente reconocida a los Diputados disfruta del mismo estatus constitucional y sirve como correctivo relevante sobre el poder omnímodo de los partidos. La tensión entre los dos preceptos citados (arts. 21 y 38), ha llevado al Tribunal Constitucional a decidir las cuestiones controvertidas caso por caso.

También *Italia* tiene una importante tradición en la regulación de los Grupos Parlamentarios, si bien no ha estado exenta de polémica doctrinal. En efecto, si nos remontamos al Parlamento italiano de 1848 (recordemos que por entonces aún no existía el Estado italiano como hoy lo conocemos), funcionaba con el sistema de *Uffici*, similar al de las Secciones españolas o del

---

<sup>9</sup> Artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn: «1) Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio. 2) Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal. 3) La regulación se hará por leyes federales».

<sup>10</sup> Artículo 38 de la Ley Fundamental de Bonn: «1) Los Diputados del Bundestag Alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia. 2) Tiene derecho de voto quien haya cumplido dieciocho años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad. 3) La regulación se hará por una ley federal».

*Bureaux* francés, elegidas también por sorteo. Si bien habrá que esperar a 1920 para su reconocimiento en el Reglamento parlamentario, en la práctica se habían ido formando agrupaciones de Diputados ya en el último tercio del siglo XIX. Adolecían éstas aún de la homogeneidad, disciplina y estabilidad necesarias para hablar de la existencia de Grupos Parlamentarios propiamente tales, pese a que algunos autores han querido ver ya la existencia de esta figura en aquel momento. Será precisamente una consecuencia de la introducción del sistema electoral proporcional en 1919, lo que lleve a reformar el Reglamento parlamentario un año después, institucionalizando las Comisiones permanentes y reconociendo a los Grupos Parlamentarios de manera expresa y fijando los requisitos para su constitución y funcionamiento. Precisamente, se atribuyó a éstos la facultad de nombrar a los integrantes de aquéllas de forma proporcional a su importancia numérica en la Cámara. Pero el sistema no duró mucho tiempo, puesto que la llegada del fascismo en 1924 supuso un retorno al sistema de *Uffici*, teniéndose que esperar a la redacción de la vigente Constitución de 1947, para que queden definitivamente reconocidos los Grupos Parlamentarios (arts. 72 y 82), si bien lo hace en relación con la regulación de las Comisiones. En opinión de Ciaurro, el constituyente en este caso asumió íntegramente esta figura de su regulación parlamentaria previa.

*Bélgica*, por su parte, cuenta con un sistema político extremadamente fragmentado y que remonta sus orígenes a 1846, cuando surgen el partido liberal burgués y el partido católico, en su lucha contra el monarca holandés. Estos dos partidos políticos nacen inicialmente con una formación tipo club y sólo posteriormente, cuando sus asociaciones electorales vayan transformándose en organizaciones de partido, evolucionarán hacia el tipo fracción. Por su lado, el partido socialista, que surgirá años después, comenzará su andadura ya con una organización de partido, y será desde el principio una fracción. En cualquier caso, la Constitución no reconocerá formalmente a los partidos políticos hasta 1989, cuando se regule su sistema de financiación, si bien su existencia de hecho era una realidad, hasta el punto de que tras la Segunda Guerra Mundial se consideró que este país era una partidocracia. Frente a lo anterior, los Grupos Parlamentarios fueron regulados por primera vez en el Reglamento parlamentario de 1962. Hasta entonces su reconocimiento había sido puramente informal, y la distribución de los diversos cargos en la Cámara se decidía también informalmente y de forma secreta por la Mesa, en la que estaban representados los principales partidos.

En *Dinamarca* hubo que esperar a la Constitución de 1953 para que reconocieran explícitamente los partidos políticos, al disponer que los Diputados deben guiarse por sus convicciones personales y prohibir el mandato imperativo. Estos principios, sin embargo, ya se aplicaban implícitamente desde 1849 y, de hecho, tanto el Presidente del Parlamento como los propios Diputados los tomaban muy en serio. El paso del tiempo, no obstante, provocó una cierta evolución en este tema, pues gradualmente se fueron formando de hecho estos Grupos tipo club, en torno a los Diputados más destacados. A partir de la década de 1870, se fueron constituyendo los partidos políticos,

muchos de los cuales surgieron a partir de las fracciones existentes en el Parlamento (fue el caso, por ejemplo, del Partido Liberal). La iniciativa para ello provino bien de los propios Diputados, bien de las asociaciones que fueron surgiendo en su apoyo, lo que supuso que la diferenciación, a veces importante, entre partidos creados desde dentro o desde fuera, sea difusa en el caso danés. Con el surgimiento y posterior desarrollo y consolidación de los partidos de masas, el mandato libre en el Parlamento fue decayendo en la práctica y los propios Diputados se consideraban a sí mismos como representantes de un partido y así lo estimaban también los votantes. Este hecho motivó que se fueran reconociendo los Grupos en la normativa parlamentaria. Ya en 1898 la afiliación política de cada Diputado se hacía constar en el anuario del Parlamento y en 1918 el portavoz del Grupo era mencionado en el Reglamento parlamentario; asimismo, en 1925 los nombres del comité ejecutivo de cada Grupo Parlamentario aparecían también en el anuario. Como consecuencia de todo esto, poco a poco todo el proceso de actuación parlamentario se vio afectado por la existencia de los Grupos, si bien nunca ha existido una definición formal de ellos. Desde 1915, no obstante, la Constitución y los Reglamentos parlamentarios presuponen implícitamente su existencia, pues los toman en cuenta al regular la designación de los miembros de las comisiones, por ejemplo. La definición de Grupo Parlamentario la encontramos en la Ley de financiación estatal de estos Grupos: *«aquellos grupos de miembros del Parlamento que son representantes de un partido político, que cumple los requisitos previstos en la ley electoral para participar en unas elecciones»*.

La filosofía que subyace en la legislación sueca de partidos políticos es que debe existir el menor control legal posible. En el Instrumento de Gobierno no se cita a los Grupos Parlamentarios y sí a los partidos políticos, para definirlos como *«toda asociación o grupo de electores que se presente a las elecciones bajo una denominación especial»* (art. 7), lo que supone que sólo será posible emplear el nombre del partido en el *Riksdag* si ha sido empleado en las elecciones. Si resultare elegido Diputado un candidato que no se presentara por ninguna lista electoral, podrá formar también un Grupo Parlamentario. Tal es la libertad que se deja a los partidos y Grupos, que incluso el Reglamento parlamentario apenas les dedica algún precepto: las designaciones internas del Parlamento son preparadas por los partidos, y el *Speaker* deberá acordar con los representantes de los Grupos Parlamentarios el orden del día y fijar determinados procedimientos de actuación.

Si analizamos el caso de *Finlandia*, podemos ver cómo ni la Constitución ni la Ley del Parlamento regulan directamente los Grupos. En efecto, los Grupos Parlamentarios no tienen su situación jurídicamente regulada, pero en la práctica son los principales agentes de la vida parlamentaria. Los partidos políticos, por su lado, fueron reconocidos formalmente en la Ley de Partidos de 1969, en la que se establecían una serie de privilegios en relación con las elecciones y la distribución de fondos públicos. Las normas legales básicas descansan en una noción extremadamente idealista e individualista de la representación política. Formalmente, se rechaza categóricamente el mandato imperativo (Ley del Parlamento de 13 de enero, 1928/7, parágrafo 11).

Pero, en realidad, son los partidos quienes desarrollan todos los asuntos políticamente importantes. Así, puede decirse de este país que es una partitocracia y que el *Eduskunta* o Parlamento funciona como una red de Grupos Parlamentarios, en el que dominan éstos y no los Diputados. Sólo una perspectiva ingenua podría hacernos pensar que la imagen del Parlamento finlandés es la que se deriva exclusivamente de lo previsto en las normas. En efecto, en la práctica sería imposible entender el mecanismo y la dinámica del comportamiento político dentro del Parlamento sin alguna referencia a los Grupos Parlamentarios. La reforma introducida en la Constitución de 1987 recogió, entre otras medidas, la obligación de escuchar la opinión del Presidente y de los Grupos Parlamentarios (1987/575, parágrafo 36.2), pero no de los partidos como tales, cuando se vaya a producir un cambio esencial en la composición del Consejo de Estado. Los Grupos Parlamentarios han sido reconocidos formalmente dentro del *Eduskunta* desde la independencia de Finlandia, al establecer que los Grupos tienen siempre sus oficinas formales en el edificio del Parlamento. En sentido estricto, el primer reconocimiento dentro del Parlamento data de 1967, cuando comenzaron a recibir ayudas públicas. La relación entre los Diputados y su Grupo Parlamentario es intensa.

La Constitución portuguesa de 1976 supuso una importante novedad en el constitucionalismo europeo en lo que a la regulación de los Grupos Parlamentarios se refiere, al tratar minuciosamente a estas formaciones. En efecto, el artículo 183 <sup>11</sup>, bajo la rúbrica «De los Grupos Parlamentarios», los relaciona con sus partidos o coaliciones, enumera sus derechos y les garantiza la disposición de locales y personal administrativo y técnico. Además, la Constitución les dedica otros cuatro preceptos (arts. 162, 179, 195 y 197), si bien ya lo hace de manera indirecta. La regulación constitucional de los Grupos se vio fortalecida en la Ley Constitucional 1/1982, de 30 de septiembre. La actual Constitución insiste en la importancia de los Grupos, siendo el único texto de este tipo que los garantiza con tanta intensidad.

La Constitución de la *República Checa* de 1992 reconoció explícitamente en su artículo 5 a los partidos políticos. Desde el punto de vista que a este estudio interesa, eso supuso que en adelante los Diputados tendrían que acce-

<sup>11</sup> Artículo 183 de la Constitución de Portugal, «De los Grupos Parlamentarios».

1. Los Diputados elegidos por cada partido o coaligación de partidos podrán constituirse en Grupo Parlamentario.

2. Constituyen derechos de cada Grupo Parlamentario:

a) participar en las Comisiones de la Asamblea en función del número de sus miembros, indicando sus representantes en las mismas;

b) ser oído en la fijación del orden del día;

c) provocar, mediante una interpelación al Gobierno, la apertura de dos debates en cada período de sesiones legislativas sobre asuntos de política general;

d) solicitar a la Comisión Permanente que promueve la convocación de la Asamblea;

e) recabar la constitución de Comisiones parlamentarias de investigación.

3. Cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a disponer de locales de trabajo en la sede de la Asamblea, así como de personal técnico y administrativo de su confianza, en los términos que la ley establezca».



der al Parlamento a través de los partidos. Consecuencia de lo anterior es que casi todos los Diputados se incorporan a Grupos Parlamentarios. Pese a la debilidad interna aún hoy de los partidos políticos, la importancia de los Grupos en la vida cotidiana del Parlamento ha quedado reflejada en las sucesivas reformas del Reglamento de la Cámara, ejemplo de ello es que el calendario de trabajo es elaborado por los Grupos junto con el Presidente del Parlamento, en el llamado Comité Organizativo. Los Diputados que no se incorporen a un Grupo Parlamentario (la mayoría de ellos por deserción del Grupo al que pertenecieron inicialmente) tienen poca influencia y no pertenecen a aquel órgano.

La *República de Eslovaquia* sigue un sistema parecido al anterior. La Constitución de 1993, elaborada tras la independencia del país, ha otorgado mayores poderes al Parlamento, lo que tiene su reflejo en los Grupos Parlamentarios. En el nuevo fervor democrático, ha podido apreciarse un fenómeno social relevante: gran parte de la población considera sumamente atractivo ser miembro del Parlamento. Ahora bien, estas ambiciones políticas han sido canalizadas por la Legislación electoral a través de los partidos políticos, estableciéndose la barrera electoral para tener acceso a la Cámara en el 5 por 100, lo que ha dificultado enormemente a los eventuales candidatos independientes obtener algún escaño. También es significativo que sólo obtengan financiación pública, por los votos obtenidos, aquellos partidos que hayan alcanzado al menos el 3 por 100 de los válidamente emitidos. Esto no ha impedido que los partidos más pequeños hayan tenido acceso al Parlamento, pero lo han hecho en coalición con otros, lo que les ha hecho muy dependientes de la cooperación con los partidos mayores.

Finalmente, en *Hungría*, lo más significativo es resaltar que el inicial proceso de institucionalización en torno a diferentes tendencias ideológicas, creando cuasi-Grupos Parlamentarios es un símbolo del cambio político que estaba teniendo lugar en el país. Entonces es cuando se empieza a emplear el término «Grupos Parlamentarios», que hasta ese momento no apareció contemplado en el Reglamento del Parlamento húngaro durante el régimen comunista, por innecesario. Mediante una Resolución de marzo de 1990, por la que se modificaba el antiguo Reglamento de la Cámara, se introdujo uno de los principales cambios que han afectado a los Grupos Parlamentarios. El artículo 16 estableció que *«los representantes de los partidos en el Parlamento o los representantes elegidos que no pertenezcan a ningún partido, deben constituir un Grupo Parlamentario para armonizar su actividad. Por lo menos son necesarios diez Diputados para la creación de un Grupo Parlamentario. La fundación y la denominación del Grupo Parlamentario, así como el nombre de su Presidente y la lista de los miembros que lo integren deberá comunicarse al Presidente del Parlamento»*. La nueva legislación electoral, aprobada para las nuevas elecciones democráticas, estableció un sistema mixto, que tuvo como consecuencia la creación de dos tipos de Diputados, con alguna diferencia en cuanto a la percepción de su papel, pero sin influencia en la configuración del nuevo sistema de Grupos Parlamentarios.

## IV. FORMACIÓN, DISOLUCIÓN Y ESTATUS JURÍDICO. GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

### 4.1. Formación

Dos son los tipos de requisitos que se recogen en los diferentes Reglamentos de las Cámaras para constituir un Grupo Parlamentario: unos son de fondo (número mínimo de miembros e ideología) y otros tienen carácter meramente formal (límite temporal, documentación y publicidad).

#### 4.1.1. *Requisitos de fondo*

Una de las cuestiones que se han planteado en relación con la formación de los Grupos Parlamentarios es la relativa a si debe fijarse o no un **número mínimo** de miembros para crear un Grupo. Diversas son las justificaciones que se han querido buscar para el establecimiento de este requisito, pero quizá la más simple, aunque no por ello menos válida, es la de entender que contribuye a dotar de más funcionalidad al sistema parlamentario, al organizar la intervención de todos los Grupos en las actividades parlamentarias. En cualquier caso, lo que hay que resaltar en este capítulo es que todos los países europeos continentales tienden a fijar un número mínimo, el cual no tiene por qué estar relacionado con el mayor o menor número de escaños existentes. Además, no todos han optado por el mismo sistema, siendo unos más flexibles que otros, como tendremos oportunidad de analizar. No obstante, conviene recordar que algunos Estados omitieron el establecimiento de este requisito en la primera regulación que efectuaron de los Grupos (fue el caso, por ejemplo, de Grecia en 1927, Checoslovaquia en 1920 y Francia hasta 1932), si bien la posterior mejora operada en la regulación de estas figuras llevó a la concreción del requisito numérico. Veamos todas estas cuestiones:

En cuanto a la fijación del número mínimo de integrantes de un Grupo Parlamentario, pueden diferenciarse varios mecanismos, todos los cuales se encaminan a una misma finalidad: el deseo de que las fuerzas políticas que obtengan representación parlamentaria puedan participar activamente en la vida de la Cámara, manifestando las grandes corrientes ideológicas presentes en cada momento histórico en el país.

- I. Por un lado, podríamos englobar a aquellos Parlamentos en los que se ha optado por fijar en el ordenamiento jurídico una cifra concreta, que servirá de límite para determinar qué formaciones pueden formar Grupo Parlamentario propio. Sin duda, *Alemania* es hoy uno de los países que tiene el mayor requerimiento numérico para formar un Grupo Parlamentario (tanto en términos absolutos como relativos), al disponer la necesidad de contar con, al menos, el 5 por 100 de los escaños. Igualmente, conforme al Reglamento del *Bun-*

*destag* (parágrafo 10.1), las *Fraktionen* se organizan en grupos de, al menos, el 5 por 100 de los miembros de la Cámara (mínimo 31 escaños), que pertenezcan al mismo partido o a varios que no hayan competido entre sí en ningún *Land*. A pesar de que los requisitos parecen muy rígidos, es cierto que en ocasiones se han relajado al efecto de permitir que diferentes partidos formen un Grupo Parlamentario común dentro de la Cámara, siempre y cuando ellos no hubieran competido entre sí en el proceso electoral estatal. Esta excepción se incluyó como modificación del Reglamento del *Bundestag* tras la controversia que se suscitó en torno al reconocimiento de la CDU/CSU como un único Grupo Parlamentario tanto en 1961 como en 1965. Posteriormente la CDU, que presentaba candidatos en todos los *Länder* salvo en Baviera, y la CSU, que se presentaba únicamente en este *Land*, mantenían su independencia extraparlamentaria, pero se les permitió formar un solo Grupo Parlamentario (*Fraktionsgemeinschaft*) con el Reglamento de la Cámara. El criterio del 5 por 100, introducido en 1969, es un umbral restringido y que está en estrecha relación con la barrera electoral establecida en la legislación, lo que ha hecho que sea poco problemático. Quizá cuando más conflictos han surgido ha sido tras la reunificación, puesto que, por ejemplo, los Verdes de Alemania del Este y el PDS no siempre han conseguido el 5 por 100 aisladamente. En *Francia* la cifra se reduce al 3 por 100 del número total de escaños, lo que conlleva que en el primero se exijan al menos 30 Diputados y quince senadores. No puede perderse de vista el hecho de que en ocasiones son las circunstancias prácticas las que han determinado modificaciones en la exigencia de un número concreto de Diputados para formar los Grupos Parlamentarios. Así, por ejemplo, ocurrió en Francia en 1988, cuando se decidió reducir de 30 a 20 Diputados la cifra mínima, al efecto de que los comunistas pudieran formar grupo propio, al haber obtenido sólo 26 escaños. Menores son las exigencias en *Austria*, *Suiza* y *Bélgica*<sup>12</sup> (cinco), si bien en este último país realmente la cifra se eleva a doce para que el Grupo obtenga un miembro permanente en la Mesa, mientras que se ha establecido un sistema de representación proporcional a su importancia numérica en la Cámara para la presencia en la Cuestura y en las Comisiones permanentes. El Reglamento del Parlamento *eslovaco*, de 1996, regula las condiciones para formar un Grupo Parlamentario, anteriormente exigía también cinco miembros para su constitución, mientras que con la nueva normativa se ha elevado el número a ocho, aproximándolo al número mínimo de Diputados que pueden obtenerse por un partido que supere la barrera electoral. Inicialmente, en la República *Checa*, se estableció

<sup>12</sup> El número ha crecido en Bélgica: en el período 1965-1995 se requerían tres Diputados para formar un Grupo Parlamentario y había 212 escaños, en vez de los 150 actuales.

que los Grupos Parlamentarios debían tener un mínimo de cinco miembros. Esta cifra dio lugar a que, a veces, se crearan Grupos formados por desertores de otros, al único objeto de obtener la financiación pública que se reconoce a estas organizaciones. Para solucionar esta situación, en 1996 se elevó la cifra mínima de Diputados de un Grupo Parlamentario a diez. Si se constituyera algún nuevo Grupo Parlamentario una vez iniciada la Legislatura, este no podrá estar formado únicamente por parlamentarios que hubieran resultado elegidos por la misma lista electoral. Además, este nuevo Grupo Parlamentario queda excluido de la financiación a cargo del presupuesto del Parlamento (aunque reciben soporte administrativo), así como de la participación en los órganos directivos de la Cámara, salvo que éstos dispongan otra cosa. En *Hungría* el Reglamento de 1994 ha incrementado el número mínimo de Diputados necesarios para constituir un Grupo Parlamentario de diez a quince, a efectos de lograr una mayor estabilidad. Además, los Diputados que abandonaren un Grupo Parlamentario o fueran expulsados del mismo sólo podrá incorporarse a otros Grupos tras permanecer seis meses en los bancos de los «independientes». En países como *Dinamarca*, *Finlandia*, *Noruega*, *Suecia*, *Portugal* o los *Países Bajos*, se ha optado por poner el límite aún más bajo (menos del 1 por 100 o, lo que es lo mismo, no se exige un número mínimo). Ahora bien, pese a lo anterior, el artículo 21 del Reglamento de la Asamblea portuguesa indica que la constitución de un Grupo Parlamentario supone la existencia de una pluralidad de Diputados. En el caso danés hay que tener en cuenta su sistema electoral para determinar el número efectivo de Diputados que pueden formar un Grupo Parlamentario. En efecto, bastaría en teoría con un Diputado para poder formar un Grupo, pero, en la práctica realmente son cuatro Diputados el mínimo para su formación. El sistema electoral danés es proporcional. Los 135 escaños son distribuidos en 17 distritos. Los restantes cuarenta escaños se distribuyen de forma compensatoria, según la fórmula prevista en la Ley electoral. Al prever la legislación electoral que uno de los tres umbrales que los partidos más frecuentemente han de pasar es el que requiere que el partido obtenga el 2 por 100 de los votos emitidos válidos para ganar uno de los escaños de compensación, lo que en la práctica supone los cuatro Diputados citados. El reconocimiento de la posibilidad de constituir Grupos Parlamentarios uninominales, si bien supone un respeto máximo al principio representativo, genera dificultades prácticas, por ejemplo, en la participación en los trabajos parlamentarios que realmente conllevan una desigualdad entre estos Grupos y los plurinominales.

- II. En otros países se ha preferido hablar de porcentajes, según los resultados de las elecciones correspondientes, y no de cifras concretas. Es el caso de *Grecia*, donde si bien se habla de un mínimo de dos Dipu-

tados para constituir un Grupo Parlamentario, a continuación establece las opciones de que puedan formar Grupo Parlamentario los Diputados cuyas formaciones representen un 10 por 100 de los votos válidamente emitidos en las elecciones o un 20 por 100 del total de los miembros de la Cámara.

- III. Finalmente, hay países que han preferido combinar ambos sistemas. Así, en *Italia*, el Reglamento de la Cámara de los Diputados autoriza la constitución de un Grupo Parlamentario a los que hubieran alcanzado el 3 por 100 de los escaños, lo que supone veinte Diputados. No obstante, también prevé la posibilidad de su constitución con menos de veinte miembros, pero siempre y cuando quienes pretendan formarlo pertenezcan a un partido político que haya presentado candidatos bajo las mismas siglas por lo menos en veinte colegios y hayan obtenido, como mínimo, un cociente en un colegio y una cifra electoral nacional no inferior a trescientos mil votos válidamente emitidos.

¿Por qué se da tanta importancia a la existencia de un número mínimo de integrantes de los Grupos Parlamentarios? La cuestión no está tanto relacionada con cuestiones tales como la financiación o el tiempo otorgado a los Grupos en el debate, como con cuestiones formales de funcionamiento de los Grupos Parlamentarios, evitando la proliferación de entidades que pudieran llegar a obstaculizar el trabajo parlamentario como ocurrió en los fraccionados Parlamentos del siglo XIX. Lo anterior puede, incluso, entrar en colisión con el propio concepto de Grupo Parlamentario. Así, por ejemplo, en 1995, a cuatro Diputados disidentes del Partido Progresista noruego se les denegó de hecho el estatus (con todo lo que ello conlleva) de Grupo Parlamentario del *Storting*, al no encajar en la definición que el Reglamento de la Cámara da de Grupo Parlamentario: «*un Diputado o varios Diputados elegidos por un partido registrado, que presenta candidatos en las elecciones al menos en un tercio de los distritos electorales*». En efecto, el número mínimo de Diputados integrante de un determinado Grupo Parlamentario, por lo general, se exige a lo largo de toda la Legislatura, de modo que la mayoría de los ordenamientos parlamentarios establecen que si ese número disminuye, el Grupo Parlamentario desaparecería, pasando sus miembros a integrar otro Grupo ya existente, el Grupo Parlamentario mixto, si estuviera previsto o a ser considerados independientes o no adheridos. Ahora bien, el criterio de la funcionalidad puede entrar en colisión con el respeto al pluralismo y al principio representativo propios de un sistema democrático. Los diversos Reglamentos parlamentarios muestran la existencia de una tendencia a combinar diversos requisitos para conciliar la funcionalidad con los principios básicos de la democracia.

En algunos Parlamentos, el Reglamento respectivo prevé que, además de un número o porcentaje mínimo de Diputados, se cumplan también una serie de condiciones para poder formar un Grupo Parlamentario. Esto permite en ocasiones que puedan acceder a ello parlamentarios que no han

alcanzado el número o porcentaje mínimo. Precisamente esto último se relaja siempre y cuando se cumplan requisitos tales como que el Grupo que quiera constituirse como tal ostente la representación de un partido que haya participado activamente en el proceso electoral (*Italia*), o que dicha fuerza política hubiera obtenido un cierto porcentaje de votos en las anteriores elecciones, o que sus integrantes pertenezcan a varios países, como ocurre en el Parlamento Europeo.

Una de las cuestiones que se planteaban al tratar de determinar una noción de Grupo Parlamentario que englobase los entes similares de los distintos países de Europa continental, era la relativa a **si los integrantes de estas agrupaciones debían o no pertenecer a un mismo partido político**, lo que nos da pie para analizar el segundo requisito que normalmente se exige a los Grupos Parlamentarios, la afinidad ideológica o política. En definitiva, lo que se pone sobre la mesa es el debate relativo a las relaciones del partido y el Grupo Parlamentario. Inicialmente, los distintos países europeos no previeron la necesidad de que existieran vínculos entre la formación política y las fracciones parlamentarias, habiendo surgido éstas a veces antes que los partidos. Así, por ejemplo, en la última Cámara de los Diputados de la III República francesa había más de diez Grupos y sólo dos de ellos se correspondían fielmente con un partido político. Será a partir de 1945, con la consolidación de los partidos, cuando la correlación Grupo Parlamentario-partido político se ha hecho más evidente. Un hecho es claro, ninguno de los ordenamientos jurídicos analizados en este estudio ha formalizado la obligatoriedad del vínculo citado. Ahora bien, sí se han fijado algunas normas relacionadas con esta materia. Básicamente, los países del entorno cultural que estamos analizando han optado por tres sistemas:

- I. *Portugal*, los *Países Bajos* y *Alemania* han establecido la necesidad de que coincidan la militancia en un partido y la adscripción al correspondiente Grupo Parlamentario, cuando obtengan escaños por la lista presentada por el citado partido. Lo anterior, sin embargo, no supone que se dé una completa identificación entre el Grupo y el partido.
- II. El segundo grupo estaría integrado por países como *Bélgica* o *Suecia*, en los que se admiten coaliciones de varios partidos que hayan logrado representación parlamentaria para formar un Grupo Parlamentario.
- III. Finalmente, otros países como *Francia*, *Grecia*, *Italia*, *Suiza* o *Austria*, admiten sin problemas la existencia de Grupos Parlamentarios multipartidistas, si bien en algún caso sometidos a ciertos requisitos formales (autorización del *Nationalrat* en *Austria*, por ejemplo).

Sáiz Arnáiz, opta por otra clasificación:

- a) Modelo de la no vinculación: el Reglamento parlamentario no exige que se dé parentesco político entre los integrantes del Grupo Parlamentario. Es el caso de la Cámara de Representantes de *Bélgica* y

- del Consejo Nacional de *Suiza*. En estos casos basta con que se cumpla el requisito numérico.
- b) Modelo de la vinculación atenuada, en el que se exige la mera existencia de afinidad política. En la *Asamblea Nacional francesa*, por ejemplo, basta con una declaración de contenido político por parte de los parlamentarios que quieran formar el correspondiente Grupo.
  - c) Modelo de la vinculación del Grupo Parlamentario con el partido político. Es el sistema más habitual: *Consejo Nacional austríaco*, Cámara de los Diputados de *Grecia*, Cámara Baja en *Holanda*, *Portugal* y en el *Bundestag* alemán. Esencialmente se requiere que los integrantes del Grupo Parlamentario pertenezcan al mismo partido o a partidos que no hayan competido electoralmente entre sí. Lo importante es que no se impide a los Diputados no integrarse en el Grupo Parlamentario del partido correspondiente, ni se prevé la pérdida del mandato por abandono de aquél.
  - d) Modelo híbrido o mixto: para la constitución del Grupo basta con superar la barrera numérica, pero para el caso de que esto no fuera posible, se establece la posibilidad de que formen un Grupo los parlamentarios afectados siempre y cuando representen a una formación política del país. Así ocurre en el Congreso de los Diputados de *España* y en *Italia*. Concretamente, el artículo 14 del Reglamento de la Cámara Baja italiana dispone que podrán crear un Grupo Parlamentario las formaciones políticas de las que se ha comprobado su capacidad para reflejar en el interior de la Cámara una realidad política externa al menos presumiblemente estable, consolidada y homogénea.

La realidad, por tanto, nos muestra que no siempre es necesario, que todos los integrantes de un Grupo Parlamentario pertenezcan a un mismo partido. Son muchos los casos de partidos políticos que se presentan conjuntamente a las elecciones parlamentarias, al efecto de tratar de superar las barreras electorales mínimas para poder obtener representación parlamentaria. Así fue, por ejemplo, el caso de las elecciones eslovacas de 1994, donde ocho listas representaban a 16 partidos, pues de otra forma hubiera sido difícil que obtuviesen el 5 por 100 de los votos necesarios para superar la barrera electoral. La consecuencia de lo anterior es que posteriormente se formen en los Parlamentos **Grupos Parlamentarios multipartidistas**. ¿Qué consecuencias se derivan de lo anterior? Todo dependerá del grado de afinidad que haya entre los integrantes de dichos Grupos. En los casos en que la distancia política entre ellos sea pequeña y les permita cooperar en las elecciones o posteriormente en el Parlamento, puede sostenerse que estamos ante auténticos Grupos Parlamentarios, pues los diversos partidos representados en el mismo se asemejarían a las facciones internas de un partido. Un ejemplo claro de lo anterior sería el caso del Grupo Parlamentario CDU/CSU en el *Bundestag* de Alemania. Los integrantes de este Grupo pertenecen a dos partidos políticos, si bien el Reglamento de la Cámara dispone que las *Fraktionen* pueden estar integradas por miembros de varios partidos políticos siempre y cuando

no hayan competido entre sí en ningún *Land*. En términos parlamentarios, la *Fraktion* CDU/CSU actúa como un Grupo Parlamentario, pese a que puedan existir disputas internas en el mismo, como en cualquier otro Grupo monopartidista. Quizá lo más importante en estos casos sea que concurren suficientes elementos de cohesión política, necesarios para que realmente puedan funcionar como Grupo Parlamentario. Es por ello por lo que los que citábamos como Grupos Parlamentarios técnicos debieran quedar fuera de la definición estricta de Grupo Parlamentario, siempre, eso sí, que realmente hayan sido criterios estrictamente técnicos los que hayan movido a sus integrantes a unirse para formar un Grupo.

Mayores problemas se plantean en los supuestos en los que las diferencias entre los partidos que han concurrido juntos a unas elecciones son sustanciales.

La progresiva evolución de los Parlamentos europeos de un sistema en el que prevalecía la figura del parlamentario individual a otro en el que son los Grupos o Fracciones los protagonistas del trabajo parlamentario, ha hecho surgir la cuestión de si ha de ser obligatoria o no la inserción en un Grupo Parlamentario de todos los sujetos que obtengan un escaño en las respectivas elecciones. La primera de las opciones se fundamenta en consideraciones tales como la mejora de la forma de trabajo del Parlamento. Así, pese a no tener carácter obligatorio en Francia, Davin<sup>13</sup> escribió que *«pertenecer a un Grupo es una necesidad para los parlamentarios que deseen cumplir mejor el mandato para el que han sido elegidos»*.

Para aquellos ordenamientos parlamentarios en los que se dispone que todo Diputado debe integrarse en un Grupo, se ha convertido en una necesidad la regulación del llamado **Grupo Mixto**. Éste aparece configurado como un instrumento técnico empleado, en los ordenamientos jurídicos que así lo prevén, para tratar de que todos los Diputados se integren en algún Grupo Parlamentario, evitándose de este modo la figura de los parlamentarios no inscritos o aislados, que podrían ser un obstáculo para el correcto funcionamiento de la Cámara. De este modo, todos los parlamentarios están organizados de forma homogénea y gozan de los mismos derechos.

El origen de la figura del Grupo Mixto se encuentra en Italia en 1920. El Reglamento de la Cámara de Diputados estableció que los Diputados que no se integraran voluntariamente en algún Grupo (*Uffici*), se englobarían en el Grupo *Misto*, justificándolo en que de este modo se le otorgaba iguales competencias que al resto. No obstante, también encontramos en la doctrina posiciones (minoritarias) contrarias a esta figura. Es el caso de Bon Valsassina<sup>14</sup>, para quien, al limitarse la libertad del parlamentario, podría llegar a afectar a la prohibición de mandato imperativo.

De los ordenamientos parlamentarios analizados se desprende que sólo contemplan esta figura su creador, *Italia*, y *Grecia* y *España*. De la regulación efectuada por estos ordenamientos pueden extraerse los siguientes rasgos:

<sup>13</sup> J. P. Davin, «Les groupes parlementaires», en *Pouvoirs*, núm. 34, 1985, p. 25.

<sup>14</sup> M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, pp. 72 y ss.



- Su existencia está prevista con carácter expreso.
- Funciona parlamentariamente como un Grupo más.
- Se establece la obligación de que se incorporen a él todos los parlamentarios que no se adscriban voluntariamente a otro Grupo.
- Es indiferente el número de miembros que lo compongan.
- No está vinculado con una fuerza política específica.
- No se exige a sus miembros que tengan vinculación ideológica entre ellos o que no se haya producido enfrentamiento electoral entre ellos.

En el caso de Italia, el artículo 14.4 y 5 del Reglamento de la Cámara de los Diputados prevé que puedan constituirse Grupos internos dentro del Mixto:

«4. Los Diputados que no hayan hecho la declaración prevista en el apartado 3 o no pertenezcan a Grupo alguno, constituirán un Grupo Mixto único.

5. Los Diputados pertenecientes al Grupo Mixto podrán pedir al Presidente de la Cámara la formación de componentes políticos en su propio seno, a condición de que cada uno se componga de diez Diputados como mínimo. Podrán constituirse asimismo componentes de menos dimensión, con tal que se adhieran a ellos tres Diputados, por lo menos, que representen a un partido o movimiento político cuya existencia a la fecha de celebración de las elecciones a la Cámara de Diputados resulte de elementos ciertos e inequívocos y que haya presentado, incluso si lo ha hecho juntamente a otros, listas de candidatos, o bien candidaturas individuales en distritos uninominales. Se podrá asimismo constituir un único componente político en el seno del Grupo Mixto por un mínimo de tres Diputados pertenecientes a minorías lingüísticas protegidas por la Constitución y especificadas por la ley y elegidos sobre la base de listas, o en asociación con listas, que sean expresión de dichas minorías, en las zonas en que éstas estén protegidas».

Otros países, en lugar de regular la figura del Grupo Mixto, han optado

- bien por autorizar la constitución de Grupos Parlamentarios formados por un solo miembro, pese a los problemas de excesivo fraccionamiento que se pueden ocasionar. Es el caso de *Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Portugal* o los *Países Bajos*;
- bien por admitir la existencia de parlamentarios no adscritos, independientes o aislados.

La posibilidad de que en un Parlamento haya miembros que no se integren en ningún Grupo Parlamentario es contemplada de diversa manera en varios ordenamientos parlamentarios:

- a) En el *Bundestag alemán*, la Asamblea Nacional y el Senado en *Francia*, el *Consejo Nacional suizo* y en la Cámara de los Diputados de *Luxemburgo* se prevé la figura de los *adscritos* (*Gäste, apparentés, rattachés administratifs, hôtes*). En este caso los Reglamentos parlamentarios establecen la posibilidad de que aquellos parlamentarios que no sean parte de un Grupo se computen, sin embargo, como añadidos al mismo para, de este modo, proceder al reparto proporcional de los miembros

de las respectivas Comisiones. Esta figura suele estar concebida para que Diputados próximos ideológicamente a un Grupo, pero no afiliados, puedan tener cabida en el mismo. Cada Reglamento parlamentario regula las características de esta figura. En unos casos la diferenciación con el resto de los miembros de un Grupo es puramente nominal (*España*), mientras que en otros las diferencias son notables. Así, en el *Bundestag* y en la *Asamblea Nacional francesa*, estos sujetos serían una especie de «segunda categoría», que no cuentan para la superación del número mínimo necesario para la formación del Grupo.

- b) En otros casos la normativa reconoce el derecho de los parlamentarios de no integrarse en ningún Grupo. Surgen así las figuras de los «no inscritos» en la Asamblea Nacional de *Francia*, los «independientes» del *Parlamento portugués* y los «no afiliados» de *Luxemburgo*.
- c) *Grecia* presenta un caso singular. El Reglamento de la Cámara de Diputados contempla dos tipos de Grupos Parlamentarios: los que se corresponden con partidos reconocidos y los Grupos simples. Esta última modalidad abre la posibilidad de que sean varios los Grupos simples existentes, en vez de crear un Grupo mixto. Algo parecido ocurre en los *Países Bajos*, que permite que se constituyan varios Grupo de no inscritos en el seno de la primera Cámara de los Estados Generales.
- d) El Reglamento del *Parlamento eslovaco* restringe las posibilidades de constitución de los llamados «clubes de parlamentarios independientes», requiriendo la aprobación parlamentaria para la constitución de Grupos que no se corresponda con ninguna coalición o partido que se hubiera presentado a las elecciones o que no fuera el resultado de la desaparición o escisión de un partido político.

Como hemos visto, no todos los ordenamientos jurídicos establecen la obligación de integración en un Grupo Parlamentario. Lo cierto es que los que no han previsto la eventual existencia del Grupo Mixto no atribuyen a los concretos parlamentarios iguales posibilidades de actuar que a los integrados en Grupos. Las desventajas (materiales y parlamentarias) en que suelen encontrarse los parlamentarios no inscritos hace que exista una tendencia general al agrupamiento en el seno del Parlamento.

#### 4.1.2. *Requisitos de forma*

Entramos a continuación en el análisis de una serie de requisitos procedimentales, cuya finalidad es dar a conocer a determinados órganos parlamentarios y a la sociedad la existencia de los Grupos que se constituyan en la Cámara respectiva.

En cuanto al factor **tiempo** o momento en que los Grupos pueden constituirse en el seno de una Cámara, hay dos modelos. Aquellos que han fijado

un límite temporal para su constitución, superado el cual no podrán crearse más Grupos durante la legislatura (es el caso de España: en *los cinco días siguientes a la sesión constitutiva*, arts. 24.2 Reglamento del Congreso y 28 del Senado) y los sistemas que no han establecido nada al respecto (la mayoría de los países europeos). Quizá una de las declaraciones más amplias en este último sentido sea la contenida en el Reglamento del Senado de *Italia*, donde se dice (art. 15.3), que «*pueden constituirse nuevos Grupos a lo largo de la legislatura*». La principal justificación que se da para la fijación de límite temporal es tratar de que se garantice en el Parlamento la correspondencia entre lo que la sociedad ha querido al ejercer el derecho de sufragio y su plasmación parlamentaria, evitando la posterior constitución de Grupos que sean resultado de otros preexistentes.

Un segundo requisito formal sería la solicitud de **autorización** o la **comunicación** al órgano parlamentario competente de la constitución del Grupo. Lo más frecuente es que baste con una comunicación a quien corresponda de la constitución del Grupo, apareciendo éstos como «*una realidad de hecho anterior a su formalización reglamentaria*»<sup>15</sup>. Es, por ejemplo, el caso italiano. En cuanto al órgano al que se debe comunicar o solicitar la autorización, por lo general se ha optado por la Presidencia de la Cámara, si bien en *España* es la Mesa el órgano parlamentario encargado.

Desde el punto de vista documental, los Reglamentos parlamentarios varían en cuanto al **contenido** de los impresos que han de presentar los Grupos en el momento constitutivo. Es común a todos ellos que se pida que conste la composición del Grupo y ciertos aspectos de su organización. Respecto de esto último, lo normal es que baste con que se identifique a los órganos directivos (el Presidente y los Vicepresidentes en *Portugal*; el Presidente del Grupo en la *Asamblea Nacional francesa* y en la Cámara de Representantes de *Bélgica*; la Mesa del Grupo en el Parlamento Europeo; la composición del Comité y los nombres de los Secretarios en el Consejo Nacional de *Suiza*; el Presidente, los Vicepresidentes y el comité directivo en la *Cámara italiana*, etc.). También pueden encontrarse ejemplos de Reglamentos que requieren que se presente una declaración política firmada por los miembros del Grupo (*Asamblea Nacional francesa*) o que se comunique la dirección del nuevo ente (*Países Bajos*).

En cualquier caso, la comunicación a la que nos hemos referido no habilita al destinatario a efectuar un control o a poder actuar discrecionalmente. Una excepción la encontramos en *Italia*, donde los Reglamentos parlamentarios prevén que en los supuestos de formación extraordinaria de Grupos Parlamentarios de acuerdo con los supuestos citados en los artículos 14.2 del Reglamento de la Cámara y 14.5<sup>16</sup> del Senado, las Mesas de las Cámaras

<sup>15</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 154.

<sup>16</sup> Artículo 14.2 del Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia: «Podrá la Mesa autorizar la constitución de un Grupo con menos de veinte inscritos con tal que aquél represente a un partido organizado en el país que haya presentado con el mismo distintivo en un mínimo de veinte distritos listas propias de candidatos y que éstas hayan obtenido por lo menos un cociente en un distrito y una

serán las encargadas de autorizar, con total discrecionalidad, la formación de Grupos minoritarios.

Cumplidos los anteriores requisitos formales, queda por determinar si es necesario también dar **publicidad** a la existencia del Grupo Parlamentario y, en su caso, de qué forma. Lo importante es no perder de vista que el Grupo ya está constituido y de que, de requerirse algún medio de publicidad del mismo, éste estará destinado a darlo a conocer a la comunidad. Entre los sistemas que tienen previsto algún medio de publicidad podemos citar la Asamblea de la República de Portugal y la Asamblea Nacional francesa (art. 19.2 del Reglamento: «*Los grupos se constituirán mediante la entrega a la Presidencia de una declaración política firmada por sus miembros y acompañada de la lista de los mismos y de los Diputados afines así como del nombre del presidente del grupo. Estos documentos se publicarán en el Journal Officiel*»).

## 4.2. Extinción de los Grupos Parlamentarios

Todos los Reglamentos parlamentarios regulan de manera directa o indirecta las causas de disolución de los Grupos Parlamentarios constituidos en la Cámara. Los diferentes motivos previstos en los países del continente europeo pueden sintetizarse en los siguientes grupos:

- a) El primero y más evidente es la desaparición de los Grupos como consecuencia del *final de la legislatura*, bien por transcurso del tiempo previsto, bien porque se produzca una disolución anticipada. Como escribe Pizzorusso<sup>17</sup>, «*mal puede calificarse de parlamentario un Grupo cuando el Parlamento está disuelto*». Ningún ordenamiento ha previsto la continuidad entre los Grupos Parlamentarios conexos con un partido, pero pertenecientes a diferentes legislaturas, quizá porque su constitución es generalmente facultativa.
- b) Un supuesto de extinción infrecuente pero posible es la *autodisolución*, o el acuerdo de sus integrantes de poner fin a esta organización. Un ejemplo de esta modalidad de disolución se produjo en 1972 en Italia, con el paso en bloque de todos los miembros de un Grupo Parlamentario a otros ya existentes al disolverse el *Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria*.
- c) Más habitual es regular expresamente como motivo de extinción de un Grupo Parlamentario la *disminución por debajo del número mínimo* de miembros previstos por el Reglamento (que no tiene por qué

cifra electoral de trescientos mil votos válidos de lista como mínimo». Artículo 14.5 del Reglamento del Senado italiano: «5. Il Consiglio di Presidenza può autorizzare la costituzione di Gruppi con meno di dieci iscritti, purchè rappresentino un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purchè ai Gruppi stessi aderiscano almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni».

<sup>17</sup> A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969, p. 50.

coincidir con el previsto para su constitución). Así se recoge en los Reglamentos del Congreso y del Senado (art. 27.2) en *España* y en el Senado de *Italia* (art. 14.6)<sup>18</sup>. En otros países aunque no se diga expresamente hay que deducirlo de los requisitos que se establecen para la creación de estos entes. En *Francia*, por ejemplo, no se permite en la Asamblea Nacional que los Grupos tengan menos de treinta miembros (art. 19.1: «ningún grupo podrá, sin embargo, contar menos de 20 miembros, sin incluir los Diputados afines (apparentés) asociados...»); en la Cámara de Representantes de *Bélgica* el artículo 9.5 del Reglamento dice que «para ser reconocido un grupo político debe comprender al menos tres miembros»; en *Austria* se establece que para el reconocimiento de los *Klubs* «será necesario un número de cinco miembros» (art. 7), etc. Ahora bien, la redacción dada en algunos Reglamentos, a veces puede resultar ambigua. Pensemos, por ejemplo, en el artículo 14.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados *italiana*: «para constituir un Grupo Parlamentario es preciso un número mínimo de veinte Diputados» o en el artículo 13 del Reglamento del Consejo Nacional suizo («cinco miembros al menos deben unirse para formar un Grupo»). De estos preceptos parece derivarse que posteriormente el Grupo podrá funcionar cualquiera que sea el número de sus integrantes, pero al no resultar claro, habrá de estarse a la interpretación que de estos artículos efectúen los órganos competentes del Parlamento.

#### 4.3. Competencias

En cuanto a las competencias que tienen reconocidos los Grupos Parlamentarios, indicaba Pizzorusso<sup>19</sup> que pueden clasificarse en jurídicas y políticas, si bien no siempre es fácil la distinción. Las últimas, en palabras de Tesouro<sup>20</sup>, se dirigen «a interpretar y representar, con autonomía, la orientación de las fuerzas políticas existentes en el país y en el Parlamento con el fin fundamental de orientar, influir y condicionar la actividad de las Cámaras asegurando la representatividad política». Las funciones jurídicas, por su lado, se manifiestan en aquellas actuaciones cuyos efectos se producen en un procedimiento jurídico, como puede ser la designación de los miembros de las Comisiones parlamentarias.

<sup>18</sup> Artículo 14.6 del Reglamento Senado italiano: «Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma precedente».

<sup>19</sup> A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, op. cit., pp. 39 y ss.

<sup>20</sup> A. Tesouro, «Il Parlamento, i partiti ed i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare», en *VVAA, Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, vol. 2, Milán, 1973, p. 562.

La regulación que los diversos Reglamentos parlamentarios han hecho de las competencias de los Grupos pone de manifiesto un general predominio de éstos en la vida de la Cámara, en perjuicio del parlamentario individual. En este sentido, en relación con el *Bundestag*, el Tribunal Constitucional alemán ha reconocido que los Grupos Parlamentarios gozan de derechos legales independientes, tales como la posibilidad de participar en los procesos de inconstitucionalidad planteados contra actuaciones efectuadas por el Gobierno federal o cualquiera otra de las altas instituciones del Estado.

Este predominio de los Grupos se pone de manifiesto tanto en relación con la composición de ciertos órganos del Parlamento, como en la propia actividad de las Cámaras:

- a) Como evidencias de que los Grupos Parlamentarios son importantes a la hora de designar a los integrantes de órganos parlamentarios, podemos recordar las siguientes:
  - Sus representantes forman parte de la Conferencia de Presidentes o Junta de Portavoces: *España, Francia, Italia...*
  - Los miembros de las Comisiones son designados en número proporcional a la importancia numérica de cada Grupo en la respectiva Cámara. Los Presidentes de las comisiones del *Bundestag* son designados tras las negociaciones entre los líderes de los Grupos en la Comisión Directiva de la Cámara. Cada Grupo parlamentario es el encargado de decidir quiénes serán sus representantes en las comisiones y pueden revocarlos cuando consideren oportuno. Es habitual que se disponga en los Reglamentos parlamentarios o, incluso, en la Constitución (en el caso de *Grecia*) que el parlamentario que dejare de pertenecer al Grupo, deje de formar parte de las Comisiones de las que fue nombrado miembro. No obstante, según doctrina acuñada por el Tribunal Constitucional alemán en 1989, esta práctica de remoción de los miembros de la comisión, cuando su Grupo pierda el estatus oficial de *Fraktion* (ya sea por escisiones o deserciones), es inconstitucional. Los Diputados que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario, según el Tribunal Constitucional alemán, deben permanecer en la Comisión, manteniendo su derecho a hacer proposiciones formales y a participar en las deliberaciones de la Comisión, si bien pueden perder su derecho de voto.
  - A veces está previsto que los Presidentes de los Grupos formen parte de los órganos rectores de la respectiva Cámara. Es el caso de la Cámara de Representantes belga, donde se equiparan a los Vicepresidentes. En el *Bundestag*, además, cada Grupo Parlamentario cuenta con un Vicepresidente en la Mesa y la suplencia del Presidente de la Cámara la ostentará uno de los Vicepresidentes del segundo Grupo Parlamentario en importancia numérica.

- b) En cuanto a la presencia de los Grupos en la actividad parlamentaria, ésta se pone de manifiesto en aspectos tan relevantes como los siguientes:
- La Conferencia de Presidentes es el órgano encargado de algunas de las funciones más importantes relacionadas con el trabajo parlamentario, como la programación de los trabajos o la fijación del orden del día. En este punto podemos destacar la regulación del Reglamento de la Asamblea de la República de *Portugal*, que determina el número de órdenes del día que corresponde fijar a cada Grupo en cada período de sesiones, en función del número de miembros que componen parte del Grupo.
  - La distribución de los turnos de intervención en los debates toma en consideración los Grupos existentes y su tamaño, al igual que ocurre en relación con la facultad de solicitar la convocatoria de órganos parlamentarios, presentar iniciativas, etc., que o bien requiere que lo haga el Grupo o bien un determinado número de Diputados. Así, el Reglamento del *Bundestag* reserva la mayor parte de los derechos de iniciativa legislativa y de interpelación parlamentaria a los Grupos Parlamentarios. Los Diputados, a título individual, están prácticamente imposibilitados para ejercer la iniciativa legislativa, salvo que cuenten con el apoyo de al menos el 5 por 100 de los miembros de la Cámara. Asimismo, los Grupos o un número de Diputados de diferentes partidos equivalentes al tamaño de una *Fraktion*, también tienen el derecho exclusivo para plantear los principales instrumentos de interpelación parlamentaria: *grosse anfragen*, *kleine anfragen* y *aktuelle stunden*. En cuanto a los derechos, pocos, eso sí, que los Reglamentos reconocen a los Diputados individuales, a veces están limitados tanto por las reglas internas como por la práctica de los Grupos Parlamentarios.

## V. ORGANIZACIÓN INTERNA

Los Grupos Parlamentarios son, pues, elementos cruciales de los Parlamentos actuales. Ahora bien, junto a la organización que de los mismos hacen los Reglamentos parlamentarios por lo que respecta a su participación en la vida parlamentaria, también es importante la propia organización interna de estos Grupos, puesto que la misma tiene repercusiones en su posterior actuación en las Cámaras.

Pese a que la mayoría de los Reglamentos parlamentarios no lo regulan expresamente, la principal manifestación de la autonomía interna de los Grupos Parlamentarios es la posibilidad de que se otorguen reglamentos o estatutos, en los que se basa su propia existencia. El panorama comparado estudiado nos ofrece los siguientes modelos:

- Reglamentos parlamentarios que establecen la obligación de los Grupos de dotarse de un estatuto interno. Es el caso de *Italia*, quien estableció esta normativa a raíz de la regulación de la financiación de los Grupos<sup>21</sup>.
- Reglamentos parlamentarios que no se pronuncian sobre este tema, de lo que se ha deducido que no los impiden. Es el caso, por ejemplo, del *Bundestag*, la *Asamblea Nacional francesa* o la *Cámara de Representantes belga*. Lo más normal ha sido en estos casos que, al menos los principales Grupos, se hayan dotado de su propia normativa interna. Los Grupos pequeños, por su parte, muchas veces han considerado suficiente regirse por las prácticas ya consolidadas.

Uno de los factores que suelen tenerse en cuenta a la hora de analizar la organización de un Grupo Parlamentario es su tamaño. La premisa parece ser que cuanto más pequeño sea un Grupo Parlamentario, menos diferenciada será la estructura que adopte. Cuando el Grupo esté formado por más de un miembro es preciso que se proceda a realizar una distribución de papeles dentro del mismo. Ahora bien, el tamaño no es la única variable a tener en cuenta a la hora de proceder a la organización interna de estos entes. En efecto, Grupos de tamaño similar pueden haber adoptado estructuras muy diferentes. Pensemos en los clubes parlamentarios del siglo XIX. La organización de éstos era horizontal y muy flexible, puesto que se limitaban a reunir a los parlamentarios que tenían una común visión del mundo, pero la organización era poco más que eso, con independencia del número de Diputados que pareciera aunar esta línea de pensamiento. El advenimiento de los partidos de masas afectó a la articulación de los Grupos Parlamentarios. En efecto, los Diputados que resultan elegidos en las listas electorales presentadas por partidos de masas, se han visto influidos por la propia estructura de estos partidos en la posterior configuración de los respectivos Grupos en el seno de los Parlamentos. El carácter más rígido y jerarquizado de la organización interna de estos partidos tiene un claro reflejo en los Grupos Parlamentarios correspondientes. Ahora bien, tampoco puede hacerse una correlación exacta entre club —organización laxa y horizontal y Grupo Parlamentario— estructura vertical y rígida. Como todo en esta vida, existen posiciones intermedias, que dependen de múltiples factores, entre los que destacan la existencia o no de disciplina de partido y el grado de cohesión interna apreciable. Sería, por ejemplo, el caso de los *Países Bajos*, donde hasta 1980 han convivido del Grupo protestante CHU con una estructura inequívoca de club, con otros Grupos Parlamentarios (como el Social Demócrata o el ARP)

---

<sup>21</sup> En efecto, el artículo 5 de la Ley número 165, de 2 de mayo de 1974, *Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, dispuso que «los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios que pretendan obtener las contribuciones previstas por la presente ley deben indicar en sus estatutos y reglamentos los sujetos que, provistos de representación legal, están habilitados para el cobro». Lo anterior se concretó por el *Ufficio di Presidenza* de la Cámara de julio del mismo año en que «los interesados deben depositar en la Cámara de Diputados sendas copias del Estatuto y del Reglamento del Grupo Parlamentario...».



de estructura siempre más rígida. De lo anterior se deriva también otro dato: la mayor o menor antigüedad de un Grupo Parlamentario no es un factor del que dependa la estructura organizativa que adopte. Así, por ejemplo, el Grupo de los Verdes en Alemania optó inicialmente por una estructura ligera, en aras a respetar al máximo la idea de democracia interna en el funcionamiento del Grupo. No obstante, la necesidad de compaginar este principio con la disciplina de voto, conllevó un posterior reforzamiento de su estructura.

Ciaurro<sup>22</sup> observa una triple manifestación de la autonomía de los Grupos Parlamentarios: normativa, política y administrativa. En cualquier caso, la autonomía atribuida a los Grupos Parlamentarios para establecer su propia organización interna es un principio generalmente reconocido, pero apenas plasmado en los Reglamentos parlamentarios. Ejemplos de la posición minoritaria pueden ser el Reglamento del Senado español (art. 27.5: «*los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna...*») o el de la Asamblea portuguesa, cuyo artículo 9 dispone que «*cada Grupo Parlamentario o agrupación parlamentaria establecerá libremente su propia organización*». Lo importante, es que este principio se respeta, como lo ponen de manifiesto las pocas exigencias que en temas relacionados con la organización interna de los Grupos se contienen en las normas parlamentarias. Lo anterior ha sido objeto de bastante crítica por la doctrina italiana, al entender que el aumento de competencias de los Grupos debería haber ido acompañado de mayor control sobre ellos. Por el contrario, otros autores consideran que la postura adoptada en los Reglamentos es la más acertada, puesto que de esta forma se respeta plenamente el Estado de partidos.

Entre los aspectos más destacados de la organización interna de los Grupos podemos citar los siguientes:

A) Redacción de una **normativa interna propia** por cada Grupo, en la que, al menos formalmente, se describe la organización del trabajo de estas entidades, los procedimientos de actuación, las obligaciones de los miembros, la disciplina interna, etc. Lo más habitual es que estas normas no gocen de publicidad externa. No obstante, hay que reconocer que la inicial resistencia a darlas a conocer a personas ajenas al Grupo, se ha relajado en los últimos tiempos. En *Alemania*, por lo general, cada Grupo tiene unas normas detalladas y escritas sobre su funcionamiento. En *Bélgica*, al igual que ocurre en otros países, las normas reguladoras del funcionamiento interno de los Grupos están recogidas, bien dentro de los estatutos generales del partido, bien en normas específicas dictadas al efecto por el Grupo al constituirse, si bien tampoco es infrecuente que los Grupos operen con reglas informales al no haber sido capaces de sacar adelante un acuerdo formal. Respecto de las primeras, no obstante, reconocen De Winter y Dumont<sup>23</sup> que hay que relativizar su

<sup>22</sup> G. F. Ciaurro, «I gruppi parlamentari», en *Le istituzioni parlamentari*, Milán, 1982, pp. 261 y ss.

<sup>23</sup> L. de Winter y P. Dumont, «GPs in Belgium. Subjects of partitocratic dominion», en *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, pp. 109.

importancia, pues muchas veces son desconocidas por los propios integrantes. Ante este panorama, algunos partidos han optado por establecer un código de conducta de los propios Diputados, que ha de firmarse por los candidatos (fue el caso del Partido Ecolo en los años 1980) o incluso hay Grupos que han optado por crear Comisiones que velen por el adecuado comportamiento de sus Diputados. No existe en el ordenamiento jurídico *danés* la obligación de que los Grupos Parlamentarios tengan normas escritas sobre su organización interna. De hecho, hasta 1995 sólo los dos partidos mayoritarios contaban con normas de este tipo y la realidad parece mostrar que apenas eran tenidas en cuenta en la práctica. Por su parte, los Grupos Parlamentarios *húngaros* suelen dotarse de un código interno de normas de actuación, que actualizan según lo exijan las circunstancias.

B) Establecimiento de una **organización jerarquizada** dentro del Grupo. En *Alemania*, formalmente, corresponde al Comité Central del Grupo Parlamentario (*Fraktionversammlung*) el papel de cuerpo decisor, siendo obligatorios los acuerdos adoptados por el mismo. Todos los miembros del Grupo tienen derecho de asistir y votar. Durante el período de sesiones, los comités ejecutivos se reúnen semanalmente. A este órgano le corresponde elegir al Presidente y Vicepresidente del Grupo, que suelen ocupar estos cargos durante toda la legislatura. Los Presidentes de cada Grupo Parlamentario tienen una fuerza especial en el mismo y generalmente forman parte de los principales órganos del partido político con el que se corresponden. El caso de los *Países Bajos* hay algunas particularidades. En efecto, como escribiera el entonces Diputado Jurgens<sup>24</sup>, «*la Segunda Cámara funciona como una fractiocracia: los Grupos Parlamentarios (Frakties) tienen el control completo. Los debates más importantes, normalmente se realizan en las reuniones de los Grupos Parlamentarios, y no en el Pleno de la Cámara*». Una de las características de los Grupos Parlamentarios holandeses es que, en los principales partidos políticos, la ejecutiva del partido nunca ha controlado al Grupo Parlamentario. Es más, el Presidente del Grupo suele ser el líder del partido político, si bien las relaciones con la ejecutiva suelen ser amistosas. Lejos de haberse suavizado esta tendencia, desde finales de la década de los años sesenta del pasado siglo, parece haberse acentuado el predominio del Grupo Parlamentario gracias a la mayor profesionalización de sus integrantes, al haberse incrementado las ayudas financieras a los mismos, lo que les ha permitido dedicarse a ello en exclusiva. En *Bélgica*, todos los Grupos Parlamentarios cuentan con un Presidente, quien automáticamente pasa a ser miembro de la relevante Conferencia de Presidentes de Grupos Parlamentarios, que constituye, junto al Presidente del Parlamento, el principal actor de la Cámara. Los Presidentes de los Grupos, en teoría, son elegidos formalmente en elecciones internas secretas. En la práctica, sin embargo, la ejecutiva del partido desempeña un importante papel en esta elección, aunque no es decisivo, lo que explica que habitualmente sólo haya un candidato de consenso para el puesto. Junto al líder o Presiden-

<sup>24</sup> E. Jurgens, *NRC-Handelsblad*, 21 de diciembre de 1991.

te, la mayoría de los Grupos Parlamentarios belgas están gobernados por un órgano colegiado, el *Bureau* del Grupo. En la mayoría de los casos, este *Bureau* se limita al Presidente y Vicepresidente del Grupo, al Secretario de política del mismo (normalmente no es Diputado), y al Tesorero. En algunos Grupos, si un miembro del mismo ostenta algún cargo en la organización de la Cámara (cuestor, secretario, etc.), suele también formar parte del citado *Bureau*. Este órgano generalmente se encarga de organizar las cuestiones diarias de gestión interna que se susciten. En *Dinamarca*, existen o no normas de organización interna, lo cierto es que la estructura y forma de actuación de los distintos Grupos es similar. Los integrantes del Grupo eligen al comienzo de cada período de sesiones (que es anual) y siguiendo la recomendación del líder del Grupo, a los principales cargos del mismo (Presidente, Vicepresidente, Portavoz, Secretario, etc.). Éstos constituirán el Comité Ejecutivo, cuyo tamaño varía en función del propio Grupo. Además, el Grupo elige a los miembros de veinticuatro Comisiones permanentes del Parlamento y al Portavoz del partido en materia de organización de las comisiones. Si el Grupo es pequeño la mayoría de sus Diputados forman parte de la ejecutiva y son portavoces en distintas áreas. Por el contrario, en los grandes Grupos Parlamentarios es habitual que exista una importante competencia interna para tratar de ocupar posiciones influyentes. En estos casos, el proceso de estructuración anual de cada Grupo es una de las claves que indican la fortaleza de las diversas facciones dentro del partido. El Comité Ejecutivo se ocupa de los asuntos diarios y organiza las reuniones del Grupo Parlamentario durante el período de sesiones. En *Suecia*, lo habitual es que el líder de todo el partido sea a su vez el Presidente del Grupo parlamentario (aunque el Partido Social Demócrata no lo ha cumplido cuando ha estado en el Gobierno, pues considera que supondría una excesiva carga ser Primer Ministro y Presidente del Grupo). En el *Riksdag*, el liderazgo del Grupo se ejerce por el *Förtroenderad* o Consejo Leal, salvo en el Grupo Verde, donde se le llama *Samordningsgrupp* o Coordinador. Una excepción a esta estructura de dirección la encontramos en el Grupo Parlamentario socialdemócrata, en el que el *Förtroenderad*, junto con el Comité Ejecutivo del Grupo, constituyen la junta directiva del mismo. En todos los casos, corresponde a todos los miembros del Grupo elegir a su dirección. Los miembros del Consejo Leal tienen una gran influencia. Sus tareas incluyen sugerir los candidatos para las elecciones internas del *Riksdag* así como en el propio Grupo, preparar las reuniones de éste, coordinar el trabajo parlamentario hecho por especialistas e iniciar las propuestas para fijar la línea política oficial del partido. Sin perjuicio del número de integrantes de cada Grupo Parlamentario, la composición de sus Consejos suele ser proporcionalmente similar. Cada Grupo elige un líder, que es una figura clave en el Parlamento. Es el responsable de elaborar las tácticas parlamentarias del Grupo, así como de realizar las negociaciones internas del partido. De hecho, a menudo es el líder del Grupo quien prepara las elecciones internas de su organización y la selección de los candidatos para los nombramientos del *Riksdag*. Asimismo, quien ocupe este cargo preside las reuniones del Grupo. En *Finlandia* los grandes Grupos Parlamentarios eligen un Presidente, al

menos un Vicepresidente, un Secretario y un Tesorero y pueden tener también un Comité Ejecutivo que se reúna con periodicidad, generalmente semanal. En *Hungría*, la jefatura del Grupo se organiza mediante la constitución de un Comité Ejecutivo que cuenta con entre tres y siete portavoces. Muchos Grupos Parlamentarios han introducido también la figura del Secretario-directivo, para hacer frente al notable incremento de demanda de gestión y organización del trabajo. El líder de cada Grupo ocupa un papel destacado en el Parlamento como miembro de la Comisión de la Cámara, que es la responsable de la planificación del trabajo y de otras tareas importantes relacionadas con las condiciones generales de trabajo del Parlamento (tales como la delegación de asuntos del Pleno en las Comisiones). Asimismo, los líderes de los Grupos tienen derecho a intervenir en las sesiones plenarias o a participar en los debates de preparación del orden del día. Corresponde a los Grupos designar sus representantes en las diferentes comisiones.

C) Está prevista en todos los ordenamientos parlamentarios continentales la **designación** por los propios Grupos de los miembros de cada una de las Comisiones, así como de los diversos puestos que les correspondan en los órganos de la Cámara. Los puestos de las Comisiones se distribuyen proporcionalmente entre los Grupos, según su importancia numérica. En *Suecia*, por ejemplo, cada Comisión permanente cuenta con diecisiete miembros, incluyendo el Presidente y el Vicepresidente. De acuerdo con las respectivas normativas internas, la división de tareas en el seno del Grupo Parlamentario se realiza en función de las Comisiones existentes en el Parlamento. Lo que implica que los nombramientos para las Comisiones repercutan en la determinación del responsable de una materia específica dentro del Grupo.

D) **Creación de grupos de trabajo** para el seguimiento y elaboración de la política del Grupo en los diferentes temas a tratar. Éstos ocupan un papel destacado en *Alemania*, donde en las diferentes *Fraktionen* son destacables los aparatos internos montados por los dos principales partidos (CDU/CSU y SPD), que se encargan esencialmente de formular políticas y controlar las actividades gubernamentales a través de grupos de trabajo, que actúan de forma paralela a los ministerios y a las Comisiones del *Bundestag*. Todo ello tratando de lograr un alto grado de acuerdo interno entre las diferentes corrientes existentes en el seno del Grupo Parlamentario y coordinar las actividades de los diferentes grupos de trabajo. Las decisiones adoptadas por el Comité Ejecutivo se preparan en los grupos de trabajo (*Arbeitsgruppen*). Es significativo que mientras los grandes partidos cuentan con grupos de trabajo que se corresponden con los diferentes ministerios, los Grupos pequeños no pueden asumir esta misma organización tan amplia. Los grupos de trabajo suelen incluir a los miembros de la comisión respectiva. En ellos se tratan de resolver los conflictos que surjan dentro del Grupo Parlamentario antes de que estos asuntos vayan al Comité Central. Sus jefes son generalmente parte del núcleo de liderazgo del Grupo, junto a los Presidentes de los mismos, un número determinado de Diputados y los coordinadores del Grupo. También en *Dinamarca*, por lo general, suele haber una división estable y muy efectiva dentro del Grupo Parlamentario, que refleja la labor de las diversas comi-

siones parlamentarias y que otorga un alto grado de cohesión al Grupo. La creación de divisiones estables para la organización del trabajo es una consecuencia evidente del incremento de trabajo de los parlamentarios, así como de la mayor dificultad en el procedimiento de elaboración de las leyes, y en la reorganización del sistema de comisiones en 1972, cuando se introdujeron las especializadas y las permanentes. De todo ello se ha derivado, entre otras cosas, la especialización de los parlamentarios y la segmentación de los Grupos Parlamentarios. En *Suecia*, a pesar de que los especialistas de los Grupos y los subgrupos internos se corresponden básicamente con el sistema de comisiones, existen algunas variaciones. En las Fracciones grandes los grupos de trabajo internos suelen corresponderse con las comisiones existentes. En los Grupos Parlamentarios más pequeños, y salvo excepciones, lo habitual es que los compañeros de Grupo de dos o más comisiones del *Riksdag* que traten de materias conexas, trabajen juntos en los grupos internos. Los papeles desempeñados dentro de los grupos de trabajo dependen de los propios partidos. En algunos casos, los grupos internos se reúnen con regularidad para discutir y preparar los asuntos de actualidad, jugando luego un importante papel en el desarrollo de la línea política del partido. A medida que aumenta el tamaño del partido, la división interna del trabajo se hace más importante. También es normal que los Grupos *húngaros* prevean la constitución en su seno de grupos de trabajo especializados en las diversas áreas. Los miembros de cada uno de estos grupos generalmente pertenecen a la comisión parlamentaria relativa a esa materia, defendiendo en ella la línea del partido en una cuestión determinada. La importancia de estos grupos de trabajo se pone de manifiesto, por ejemplo, en el hecho de que en el nuevo Gobierno constituido tras las elecciones de 1994, cuatro de los seis presidentes de los grupos de trabajo del partido socialista ocuparon carteras ministeriales.

E) **Celebración de reuniones periódicas**, para la preparación y coordinación de las líneas políticas de cada Grupo, así como para la toma de acuerdos sobre la gestión interna del mismo. En los *Países Bajos*, los Grupos Parlamentarios han logrado aumentar su influencia en la formulación de la política gubernamental, pues una vez formado Gobierno, el Grupo Parlamentario que le apoya participa en un elaborado sistema de consultas semanales en las que el jefe del Grupo Parlamentario se reúne con miembros del Ejecutivo para preparar la reunión semanal del Gabinete. En *Bélgica*, las cuestiones políticas suelen remitirse a la reunión del Grupo, o a reuniones, formales o informales, celebradas entre los líderes parlamentarios y los miembros de la ejecutiva del partido o del Gobierno, en su caso. En *Suecia*, cada Grupo Parlamentario se reúne al menos una vez a la semana, principalmente los martes por la tarde entre la reunión de las comisiones y la del Pleno. Esto asegura que los miembros coordinen sus acciones y les da seguridad de que cuentan con el apoyo de sus compañeros de Grupo. En *Finlandia*, los grandes Grupos Parlamentarios tradicionalmente se reúnen una vez a la semana. Estos encuentros se celebran a puerta cerrada, si bien, aunque no está regulado, a menudo participan en ellos personas ajenas al Grupo, tales como ministros o miembros del partido, para dar su asesoramiento en su calidad de

expertos. Algunos burócratas de los Grupos mantienen otras reuniones frecuentes con sus colegas de la ejecutiva central del partido. En los casos de que existiera un Gobierno de coalición, los directivos de los Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno se reúnen los miércoles por la mañana, sin los ministros, para coordinar las actividades de sus Grupos, así como para solventar las eventuales discordancias que pudiera haber entre ellos. Este órgano informal tiene una gran influencia práctica. Una característica del sistema finlandés es la ausencia de la figura fija del portavoz parlamentario de los Grupos. En la *República Checa* la reunión semanal que celebran cada uno de los Grupos ha adquirido crucial importancia para su participación en el Parlamento checo, pues es allí donde se forma la línea política del Grupo. Estas reuniones se celebran antes de la sesión plenaria del Parlamento, si bien es frecuente que también lo hagan durante el Pleno, para llegar a acuerdos sobre los temas sometidos a votación. La toma de decisiones está muy influida por los Diputados expertos en un área determinada. Éstos son responsables de iniciativas legislativas determinadas, hacen de portavoces en dichos proyectos y los defienden en las Comisiones. Los especialistas son designados al comienzo de cada legislatura por un proceso de elecciones internas en el Grupo. Estos sujetos tienen una posición fuerte en la formulación de líneas de actuación política en dichas áreas y trabajan en estrecha colaboración con los ministerios correspondientes. Es importante resaltar que, a pesar de que los Diputados individuales o los grupos de trabajo en que éstos se organicen pueden tener un importante papel que desempeñar en la adopción de decisiones, y que aunque el líder del Grupo y los ministros en su caso pueden intervenir, la decisión final corresponde tomarla al Grupo Parlamentario en su reunión. Normalmente, en los casos en que existen graves desavenencias, la posición del Grupo se adopta en una votación, cuyo resultado es aceptado por todos sus integrantes. En los casos en que exista un Grupo Parlamentario formado por la coalición de varios partidos, la práctica habitual es nombrar a un coordinador, que trate de acercar las posturas de las diferentes facciones, si fuera necesario.

## VI. LA DISCIPLINA INTERNA

Como ya se ha mencionado, en el pasado era frecuente que miembros del Parlamento se uniesen informalmente en lo que podemos llamar un club de representantes que generalmente apoyaban las mismas ideas, sin aceptar, en materia de votación, ninguna orden formal del club, o al menos unas líneas de coordinación del comportamiento de voto de sus miembros.

Hoy, como escribe Pérez-Serrano Jáuregui, «hasta para conseguir facilidades personales y materiales de trabajo, necesita el parlamentario mantener conexión con un Grupo Parlamentario»<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> N. Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 116.

En los países democráticos es normal que se recoja, bien en la Constitución, bien en la legislación de desarrollo, la necesidad de que el funcionamiento interno de los partidos políticos sea democrático. Lo anterior ha tenido su reflejo, al menos en teoría, en los Grupos Parlamentarios. Ahora bien, el ideal de la democracia interna no es siempre fácil de mantener. La realidad muestra que, por un lado, el respeto a la autonomía e independencia de cada uno de los parlamentarios es muy apreciado, pero, por otro lado, el principio de democracia interna conlleva la existencia de un alto grado de responsabilidad, que sólo puede alcanzarse cuando el Grupo Parlamentario está unido. Así, mientras que la legislación electoral y el Reglamento de la Cámara en *Eslovaquia* ofrecen diversos incentivos para que los miembros permanezcan durante la legislatura fieles a su Grupo Parlamentario, la Constitución no prevé mecanismos similares, y sí la prohibición de mandato imperativo (art. 73.2). No obstante, los Grupos Parlamentarios suelen tener su normativa interna, en la que, entre otras cosas, se establecen una serie de principios tendentes a garantizar la mayor cohesión posible del mismo. También en *Dinamarca*, al principio, la subordinación de los Diputados individuales a su Grupo fue una cuestión discutida. Tras la introducción *de facto* del parlamentarismo en 1901 (reflejado constitucionalmente en 1953) y la representación proporcional en 1920, han disminuido los casos de ruptura de la disciplina de voto, especialmente a partir de 1945. Aunque la Constitución prohíbe también el mandato imperativo y establece que los Diputados sólo están sujetos a su propia conciencia, lo cierto es que todo parlamentario sabe que ha sido elegido como representante por las listas de un partido concreto y que sería muy difícil que pudiera serlo fuera de las mismas. Esto se refleja en las reglas de los Grupos, estén o no escritas. Así, por ejemplo, en el párrafo 8 de las normas internas del Partido Socialdemócrata, se dispone que si alguno de sus miembros desea expresar una opinión que disiente de la línea del partido, debe consultarlo previamente con el Grupo. Asimismo, por lo general, únicamente el Portavoz puede tomar parte en la discusión de un asunto sin comunicarlo antes al Presidente del Grupo Parlamentario. Lo mismo ocurre con la presentación de proposiciones de ley, mociones o interpelaciones, que han de contar con la autorización del Grupo. La violación de estas normas internas puede acarrear la expulsión, si bien no es frecuente que se den incidentes de este tipo, y de producirse serían síntoma de graves desavenencias dentro del Grupo. En *Suecia*, la principal característica de los miembros del *Riksdag* es la afiliación a un partido, habiéndose intensificado esta relación en las normas relacionadas con el comportamiento y actitud de sus miembros, desde el establecimiento del unicameralismo. Así pues, la existencia de disciplina interna en un Grupo Parlamentario resultaría imposible de reconocer si no fuera por su conexión con fuerzas políticas organizadas. Precisamente es este hecho el que permitió la evolución del sistema de clubes del siglo XIX al actual. En este sentido dijo Carl Schmitt<sup>26</sup> que «la posición del Diputado se

<sup>26</sup> C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, p. 306.

*encuentra fijada por el partido; la coacción del grupo es una práctica del parlamentarismo actual».*

Quizá el punto en que se pone de manifiesto de forma más destacada la existencia de disciplina de Grupo es en el momento de las votaciones. La expresión **disciplina de voto** puede entenderse en un sentido amplio (tanto la que proviene del partido político como del Grupo Parlamentario) y en otro restringido (sólo la que dimana del Grupo). Si bien normalmente es una cuestión que depende de la propia organización interna de cada Grupo, en ocasiones los Reglamentos parlamentarios hacen alguna referencia al respecto. Así ocurre, por ejemplo, en *Francia*, donde se diferencian tres tipos de miembros dentro del Grupo Parlamentario: los comunes u ordinarios, los *apparenté* (tienen una afiliación menos rígida que la común, por lo que no están sometidos a disciplina de voto) y los *rattaché administrativement* (supone el grado más tenue de afinidad con el Grupo, lo que se reconoce principalmente para ofrecer ayuda administrativa a los Diputados que se acogen a esta modalidad y que de otro modo no la obtendrían). El Reglamento del *Folketing* danés es más explícito, pues prevé en el artículo 36 que «los miembros de la Asamblea se dividirán en Grupos, cada uno de los cuales comprenderá todos los que hayan notificado al Presidente su intención de votar juntos en casos determinados durante cierto período o hasta nuevo aviso». Tampoco se puede olvidar que algunos Reglamentos parlamentarios recogen ciertos supuestos en los que el voto será ponderado. Es el caso, por ejemplo, de la *Asamblea Nacional francesa*, *Luxemburgo*, *España* y *Portugal*. En *Hungría* la autonomía e independencia de los Diputados está asegurada por la Constitución, si bien los líderes de los partidos tratan de asegurar la fidelidad de los candidatos haciéndoles firmar unos documentos (no públicos) en los que se comprometen a respetar la disciplina de partido.

Mucho se ha escrito en la doctrina sobre la justificación de la disciplina de voto, habiéndose fundamentado las diversas teorías principalmente en hechos tales como que la operatividad del propio sistema democrático, en la vinculación del Grupo con el partido por el cual ha resultado elegido, la efectividad de la actuación de los Grupos, etc.

Los Grupos Parlamentarios, bien en su normativa interna, bien por medio de los estatutos de los partidos, contemplan sanciones para aquellos de sus miembros que incumplieran la disciplina interna, a pesar de lo cual siguen produciéndose casos con relativa frecuencia. La indisciplina de voto ha sido especialmente significativa en el Parlamento italiano, donde las votaciones secretas han facilitado enormemente estas actuaciones. También en el Parlamento británico se detectan a veces «rebeliones» de los *backbenchers* contra las propuestas de los dirigentes del partido. Pero, en cualquier caso, no confundamos la indisciplina citada con los casos en que el Grupo deja a los Diputados libertad de votación. Esta última es normal que se conceda en los supuestos del conocido como **voto de conciencia**, esto es, aquellos casos en los que no hay una postura oficial sobre un determinado asunto o cuando se trata de temas que afectan de manera especial a las creencias más íntimas de los Diputados. Así, en *Dinamarca* en materias especialmente impor-



tantes para una región, los Diputados elegidos por dicha zona tienen garantizada la libertad absoluta de voto, si la supervivencia del Gobierno no está en juego. También se acepta libertad de voto en materias que no están relacionadas con la tradicional división entre izquierda-derecha del sistema de partidos o con los principales asuntos económico-sociales. En el caso de *Suecia*, también suele aceptarse que los miembros no tienen por qué seguir siempre la línea del partido en las cuestiones religiosas, éticas y a veces también las regionales. Sin embargo, esto no deja de ser una regla informal. Los partidos evitan, por lo general, regular la cohesión del partido. Una excepción es el Grupo Moderado sueco, en cuyas normas internas se dispone lo que sus Diputados deben hacer si quieren apartarse de la línea del partido en una votación: informar previamente de ello en la reunión del Grupo. Más habitual es que los estatutos del Grupos establezcan lo que debieran hacer si quieren presentar iniciativas legislativas y como el Comité de miembros debe contactar con el Grupo Parlamentario. De hecho existen muchas normas informales que contemplan la disciplina de sus miembros como representantes del partido. Estas normas tienden a ser más rigurosas cuando los Diputados pertenecen al partido que está en el Gobierno. En *Finlandia*, tal es la relevancia de hecho de los Grupos, que los Diputados votan en el Parlamento siguiendo los dictados de su partido. Sólo en ocasiones excepcionales pueden los parlamentarios actuar libremente según su propia conciencia, si bien hay que resaltar que es el Grupo quien toma la decisión formal sobre si sus miembros pueden o no actuar libremente. En opinión de M. Wiberg<sup>27</sup>, «*son necesarios partidos unidos para hacer Gobiernos responsables, pero es difícil evitar la conclusión de que la disciplina es excesiva actualmente*».

## VII. FINANCIACIÓN Y RECURSOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Como veíamos anteriormente, la financiación de los Grupos Parlamentarios es un tema relevante a la hora de tratar de establecer una clasificación de los mismos. Ello es muestra de la importancia que ha adquirido este factor en la articulación y desarrollo de la figura que estamos analizando en los diversos países. Así, por ejemplo, la necesidad de dotar de medios a los Grupos ha llevado al artículo 30 de la *Constitución austríaca* a prever expresamente la facultad del Presidente del Consejo Nacional para asignarles personal.

El tema de los recursos de los Grupos Parlamentarios se ha hecho más recurrente desde que comenzaron a generalizarse las subvenciones públicas en la década de 1960, momento en el que también empezó a debatirse en torno a la conveniencia de que las mismas se otorgaran a los Grupos o a los Diputados individualmente considerados. En la mayor parte de los países de Europa, tan importante ha sido este tema, que puede decirse que ha cambia-

<sup>27</sup> M. Wiberg, «The partytiness of the Finnish Eduskunta», en *Parliamentary Party Groups in european democracies*, op. cit., p. 165.

do la forma de actuar de los Grupos. Los parlamentarios se han hecho más profesionales y se les ha facilitado que puedan contratar personal. Todo ello ha generado diversos equilibrios entre los parlamentarios individualmente considerados y los Grupos Parlamentarios de un lado y entre estos últimos y las ejecutivas de los partidos correspondientes por otro, según sea la forma de distribución que se haya establecido de las ayudas. En efecto, si las subvenciones se otorgan a los propios parlamentarios, éstos ven, generalmente, su posición fortalecida frente al Grupo. Por el contrario, si las ayudas se canalizan por medio de los Grupos, son éstos los que adquieren una posición más fuerte. En cualquier caso, si bien las subvenciones o ayudas públicas a los Grupos Parlamentarios son el recurso financiero externo más importante del que disponen, la legislación de cada país puede prever la existencia de otros recursos disponibles para estas entidades. Así, en el pasado han jugado un papel ciertamente relevante las donaciones efectuadas por sindicatos, empresas, particulares, etc., no siendo éstos los recursos principales hoy día para los Grupos, tampoco pueden descartarse.

Centrando el análisis en las subvenciones públicas, es habitual diferenciar una financiación fija y otra variable. Veamos algunos casos:

En *Alemania*, a partir de 1969, las *Fraktionen* del *Bundestag* han venido recibiendo una creciente ayuda financiera, siempre a cargo del presupuesto federal. La distribución del dinero presupuestado al efecto se hace en proporción al número de escaños que posea cada Grupo Parlamentario, con un cierto complemento adicional. Estos fondos suelen destinarse por los Grupos a la contratación de personal laboral, habiéndose incrementado este considerablemente desde que se empezó a recibir esta ayuda financiera.

El *Parlamento belga* se caracteriza por contar con escasos recursos institucionales, lo que afecta a los medios propios con que pueden contar los parlamentarios. No obstante, desde 1985 los Diputados cuentan con un despacho en el Parlamento. En contraste con esta situación, sin embargo, hay que decir que los Grupos reciben cuantiosas ayudas para cubrir sus gastos de personal e intendencia. La financiación de los Grupos Parlamentarios a cargo del Parlamento se inició en 1971, al comienzo de forma modesta y de forma considerable actualmente. Ello ha llevado a gran parte de los Grupos a contratar un importante número de personal encargado de labores de asesoramiento político y de realización de tareas administrativas. Además, desde 1988, se hizo cargo de la retribución de determinados miembros de este personal, que pasó a ser personal estatutario de la Cámara (tales como secretarios políticos de los Grupos, secretarios de los órganos directivos de los Grupos y de los cuestores, etc.). Asimismo, el personal propio de los Diputados también ha sufrido un incremento a partir de 1980, año en que se autorizó su existencia. Desde que la mayoría de las subvenciones son de carácter proporcional al número de Diputados de cada Grupo, los grandes partidos suelen contar con una veintena de miembros de personal. Además, desde que los Grupos tienen una mayor libertad en distribuir las ayudas que perciben, el reparto y organización de los recursos de personal difieren de un grupo a otro. Primero, en la medida en que algunos Grupos prefieren

prescindir de cierto personal, aunque tuvieran presupuesto para ello. Además, algunos partidos prefieren ahorrar, en previsión de malos tiempos. En cuanto al tipo de personal que contratan, aparte de las diferentes labores que desempeñan, unos están contratados a tiempo parcial, mientras que otros tienen jornada completa.

Como ya tuvimos ocasión de decir, en *Dinamarca* los Grupos reclaman mayor información, conocimiento especializado y asistencia de asesores. Este último aspecto ha sufrido una importante evolución. Si en 1965 podían estimarse en unos cinco miembros de asesoría, a partir de la introducción de la financiación pública de los Grupos Parlamentarios en ese año, el número de empleados de los Grupos se ha incrementado continuamente, especialmente tras el sustancial crecimiento de las ayudas públicas entre 1980 y 1995<sup>28</sup>. La mayoría del personal de los Grupos trabaja a media jornada y a menudo son estudiantes universitarios. Uno de los aspectos más llamativos es el crecimiento debido a este fenómeno, de las agencias relacionadas con los Grupos, así como de la creación de nuevos departamentos afiliados a ellos. Así, desde la década de 1960, los tres partidos mayoritarios han tenido sus propias agencias de prensa situadas en Chistiansborg (la sede del Parlamento), cooperando estrechamente con su respectivo Grupo. En la década de 1980 estos mismos Grupos establecieron también dentro del Parlamento sus departamentos político-económicos, que, en términos generales, realizan funciones de análisis independiente de la situación política y financiera, elaboración de estrategias de actuación, preparación de las principales iniciativas políticas y de las campañas electorales para el Grupo Parlamentario así como para la ejecutiva del propio partido político. De todo lo dicho se desprende que desde la década de 1970 se está produciendo un paulatino proceso de especialización, segmentación y profesionalización de los Grupos. Éstos reciben dos tipos de ayudas, unas para el Grupo y otras en función de los Diputados. Cada Grupo, en función de su tamaño o de si está o no en el Gobierno, tiene garantizada una ayuda mínima fija y una suplementaria según el número de escaños que haya obtenido. Los Diputados tienen, a su vez, el derecho de recibir una cantidad mensual para pagar al personal contratado por ellos. Esto último se introdujo en 1997, al efecto de asegurarse de que los Grupos no disponían de todas las ayudas a expensas de los Diputados y en contra de sus deseos. Los Diputados que no pertenezcan a ningún Grupo Parlamentario (como es el caso de los elegidos por Greenland, por las islas Feroe o porque sean independientes) tienen también asegurada una ayuda, que no puede exceder la cantidad prevista por escaño y que, además, será decidida en cada caso por la Mesa de la Cámara. Además de haber supuesto el reconocimiento oficial de la existencia de los Grupos Parlamentarios en Dinamarca, la Ley relativa a su financiación ha fortalecido la ya fuerte posición de éstos en el sistema político danés.

En *Suecia*, durante las últimas décadas, los recursos de los Grupos se han incrementado. Cada uno de ellos cuenta con un espacio físico, proporcional

---

<sup>28</sup> En este último año los asesores ascendían a 158.

a su tamaño, en el edificio del Parlamento para ubicar sus oficinas. Asimismo, desde 1975 reciben subvenciones públicas, que consisten en una cantidad fija y una variable en función del número de escaños que hubieran obtenido. No se da ninguna ayuda directa a los Diputados individuales. No hay ningún control sobre el empleo que los Grupos hacen de este dinero.

Los Grupos Parlamentarios en *Finlandia* cuentan con su propio personal, para la realización de funciones administrativas y de asesoramiento político. Tienen sus oficinas en el edificio del Parlamento, donde no pagan alquiler y pueden hacer uso de los servicios de telecomunicaciones gratuitamente pero no de los postales. Por su lado, los Grupos más pequeños cuentan con un secretario y un asesor. Desde 1997, los propios Diputados tienen sus ayudantes personales.

También en la República *Checa*, desde 1996, el Estado garantiza ayudas importantes a los Diputados individuales para que contraten a sus ayudantes, así como los elementos materiales que precisen. Además, los Grupos y los partidos también reciben apoyo económico. En el contexto de una relativamente débil tradición de lealtad al Grupo y de cohesión de éste, este tipo de ayudas estatales pueden dificultar el surgimiento de Diputados profesionales y autosuficientes, independientes de su Grupo, cuya unidad podría verse afectada. A pesar de lo anterior, lo cierto es que en los pocos años transcurridos desde la implantación del nuevo régimen, parece haber ocurrido lo contrario. Se dan casos en los que son determinados Diputados los que efectivamente mantienen económicamente a sus propios partidos a nivel local. Es más, el incremento en la contratación de personal y de recursos administrativos por los Diputados individuales hace la toma de decisiones dentro del Grupo Parlamentario más profesionalizada y posible y, en consecuencia, menos dependiente de la organización extraparlamentaria del partido.

La pertenencia a un Grupo Parlamentario, llamados en *Eslovaquia* «clubes de Diputados» o *poslanecké kluby*, otorga ciertos beneficios. Así, por ejemplo, los Grupos Parlamentarios cuentan con despachos en el propio edificio del Parlamento y reciben subvenciones públicas anuales según el número de sus integrantes. Los Diputados no afiliados en la práctica están excluidos de la participación en determinadas comisiones importantes, cuyos miembros son proporcionales al tamaño de los Grupos. Asimismo, el Reglamento del Parlamento eslovaco regula el procedimiento para controlar el uso de las ayudas públicas que reciben los Grupos Parlamentarios y delega la responsabilidad de éstos y su regulación en el Presidente del Parlamento.

## VIII. CONCLUSIÓN

Advertíamos al comienzo del capítulo que tratar en conjunto la institución de los Grupos Parlamentarios en los países de Europa continental no era tarea fácil. De la exposición efectuada se desprende que estos Grupos se han convertido en actores destacados en la vida de las Cámaras. Pero una cosa es cierta, si bien estas entidades parlamentarias no han de identificarse necesi-

riamente con un partido político, en gran parte de los sistemas europeo-continenciales analizados, cada vez es más frecuente que los Grupos se vean influidos, y hasta eclipsados, por los partidos con los que se corresponden. En cualquier caso, la figura del Grupo Parlamentario es un ejemplo de institución, surgida en la práctica para responder a las necesidades organizativas del Parlamento y que, posteriormente, ha sido recogida por el ordenamiento jurídico, constitucional y parlamentario, para hacer de ella una institución jurídica compleja en todos los países analizados.



# Los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo

Sumario: I. REFERENCIA HISTÓRICA.—II. CONSTITUCIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO.—2.1. Constitución.—2.1.1. Requisito numérico.—2.1.2. Requisito de la plurinacionalidad.—2.1.3. Requisito ideológico.—2.1.4. Requisitos formales.—2.2. Modificación de la composición. Cambio de grupo.—2.3. Extinción del grupo.—III. LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.—3.1. Influencia de los grupos políticos en la organización parlamentaria.—3.2. Influencia de los grupos políticos en el ejercicio de las funciones parlamentarias.—3.3. Influencia de los grupos políticos en el funcionamiento interno del Parlamento.—IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS.—V. LOS DIPUTADOS NO INSCRITOS.—VI. LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS.

## I. REFERENCIA HISTÓRICA

El Tratado de París no preveía la existencia de grupos políticos en el interior de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, por lo que hasta 1953 ésta se organizaba sobre la base de las delegaciones nacionales, como las Asambleas de cualquier organización internacional. Sin embargo, como recuerda Dhordain <sup>1</sup>, aunque los grupos no estaban todavía constituidos como tales, los parlamentarios votaban «en función de su pertenencia a las grandes familias políticas».

Así pues, con el fin de reforzar el carácter supranacional de las Comunidades Europeas se optó por una organización parlamentaria asentada sobre las tendencias ideológicas. Con motivo de una Resolución de la Asamblea, de 16 de junio de 1953, se introdujeron en el Reglamento una serie de previsiones sobre la constitución y funciones de los grupos políticos, que facilitaron la formación en su seno, en ese mismo año, de los tres primeros grupos

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> R. Dhordain, *Le Parlement Européen*, Editions d'Organisation, París, 1994, p. 15.

de la Cámara: el Demócrata-Cristiano, el Socialista y el Liberal, por este orden de importancia numérica. Desde entonces y hasta 1965 el número de grupos permaneció invariable y la correlación de fuerzas en el seno de la Institución también se mantuvo, salvo algún breve período —de 1959 a 1962—, en que los Liberales adelantaron a los Socialistas.

Un nuevo grupo se crearía en 1965, la «Unión Democrática Europea», como consecuencia de la escisión de los «gaullistas» franceses respecto del Grupo Liberal, permaneciendo como cuarto grupo hasta que en 1973, tras la incorporación de Inglaterra, Irlanda y Dinamarca a la Comunidad, modifica su denominación por la de «Demócratas Progresistas Europeos», grupo al que se unen los miembros del partido irlandés «Fianna Fail»; y aparecen dos nuevos grupos —el «Grupo Conservador Europeo» y el «Grupo Comunista»—, lo que sumarían un total de seis grupos. En 1976, el Grupo Liberal se convertirá en el «Grupo Liberal y Democrático».

A partir de 1979, fruto de la aplicación por primera vez del Acta de 20 de septiembre de 1976, la elección de los Diputados europeos se verifica directamente por los ciudadanos de los Estados miembros, en lugar de por los Parlamentos nacionales de los diversos Estados, lo que irá acompañado de cambios en la composición de la Cámara. Se crea un séptimo grupo, el «Grupo de Coordinación y Defensa de los Diputados Independientes». Por otra parte, el Grupo Demócrata-Cristiano cambia su denominación por el de «Grupo del Partido Popular Europeo» y pierde su liderazgo en la Cámara, permaneciendo como segundo grupo, pero muy cerca del Socialista. El «Grupo Conservador Europeo», ahora denominado «Grupo Democrático Europeo», avanza hasta la tercera posición.

En la segunda legislatura de elección directa (1984-1989) ocho son los grupos de la Cámara, como consecuencia de la creación de un nuevo Grupo, «Derecha Europea», que engloba a miembros de partidos de extrema derecha de Francia, Italia y Grecia. Desaparece el «Grupo de Coordinación y Defensa de los Diputados Independientes», pero es sucedido por el «Grupo Arco-iris». En 1986 el «Grupo Liberal y Democrático» pasa a denominarse «Grupo Liberal, Democrático y Reformista».

Tras las elecciones de junio de 1989, se amplía el número de grupos, pasando de ocho a diez. Surge por primera vez, con tal denominación, el Grupo «Los Verdes», y el «Grupo Comunista» se escinde dando lugar a dos nuevos grupos, «Coalición de la Izquierda» e «Izquierda Unitaria», a la vez que desaparece el «Grupo Democrático Europeo». El Grupo «Demócratas Progresistas Europeos» recibe en esta legislatura el nombre de «Alianza Democrática Europea».

En la cuarta legislatura (1994-1999) la «Coalición de la Izquierda» cambia su nombre por el de «Grupo Confederal de Izquierda Unida Europea» y posteriormente por «Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica». Por otra parte, la desaparición del Grupo «Derecha Europea» fue acompañado del surgimiento de dos nuevos, el de «Fuerza Europea» y el de «Europa de las Naciones».



Siete han sido los grupos políticos existentes en el arco parlamentario de la quinta legislatura (1999-2004): a los ya existentes —«Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos», «Grupo Parlamentario del Partido Socialista Europeo», «Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas», «Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica»—, se incorporaron el «Grupo de los Verdes-Alianza Libre Europea», nueva versión del Grupo de «Los Verdes», «Unión por la Europa de las Naciones» y «Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias».

Con el mismo número de grupos nació la sexta y actual legislatura (2004-2009): el «Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos», el primer grupo, con más del 35 por 100 de los escaños, seguido del «Grupo Socialista en el Parlamento Europeo», que supera los doscientos escaños; mucho más distanciado, la «Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa», nuevo nombre para el antiguo «Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas»; la «Unión por la Europa de las Naciones», el «Grupo de Los Verdes-Alianza Libre Europea»; el «Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica», el euroescéptico «Grupo Independencia-Democracia», heredero del «Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias», a los que se ha añadido un octavo, a raíz de la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea, en enero de 2007, el «Grupo Identidad, Tradición, Soberanía», de tendencia ultraderechista.

#### DIPUTADOS POR ESTADO MIEMBRO Y GRUPO POLÍTICO. SEXTA LEGISLATURA (2004-2005)

| <i>Países</i> | <i>PPE-DE</i> | <i>GS</i> | <i>ADLE</i> | <i>UEN</i> | <i>GV-ALE</i> | <i>IUE-IVN</i> | <i>GI-D</i> | <i>ITS</i> | <i>NI</i> | <i>Tótal</i> |
|---------------|---------------|-----------|-------------|------------|---------------|----------------|-------------|------------|-----------|--------------|
| Bulgaria      | 4             | 6         | 7           | —          | —             | —              | —           | 1          | —         | 18           |
| Bélgica       | 6             | 7         | 6           | —          | 2             | —              | —           | 3          | —         | 24           |
| Rep. Checa    | 14            | 2         | —           | —          | —             | 6              | 1           | —          | —         | 24           |
| Dinamarca     | 1             | 5         | 4           | 1          | 1             | 1              | 1           | —          | —         | 14           |
| Alemania      | 49            | 23        | 7           | —          | 13            | 7              | —           | —          | —         | 99           |
| Estonia       | 1             | 3         | 2           | —          | —             | —              | —           | —          | —         | 6            |
| Grecia        | 11            | 8         | —           | —          | —             | 4              | 1           | —          | —         | 24           |
| España        | 24            | 24        | 2           | —          | 3             | 1              | —           | —          | —         | 54           |
| Francia       | 17            | 31        | 11          | —          | 6             | 3              | 3           | 7          | —         | 78           |
| Irlanda       | 5             | 1         | 1           | 4          | —             | —              | 1           | 1          | —         | 13           |
| Italia        | 24            | 15        | 12          | 13         | 2             | 7              | —           | 2          | 3         | 78           |
| Chipre        | 3             | —         | 1           | —          | —             | 2              | —           | —          | —         | 6            |
| Letonia       | 3             | —         | 1           | 4          | 1             | —              | —           | —          | —         | 9            |
| Lituania      | 2             | 2         | 7           | 2          | —             | —              | —           | —          | —         | 13           |

## DIPUTADOS POR ESTADO MIEMBRO Y GRUPO POLÍTICO. SEXTA LEGISLATURA (2004-2005) (Cont.)

| <i>Países</i> | <i>PPE-DE</i> | <i>GS</i> | <i>ADLE</i> | <i>UEN</i> | <i>GV-ALE</i> | <i>IUE-IVN</i> | <i>GI-D</i> | <i>ITS</i> | <i>NI</i> | <i>Total</i> |
|---------------|---------------|-----------|-------------|------------|---------------|----------------|-------------|------------|-----------|--------------|
| Luxemburgo    | 3             | 1         | 1           | —          | 1             | —              | —           | —          | —         | 6            |
| Hungría       | 13            | 9         | 2           | —          | —             | —              | —           | —          | —         | 24           |
| Malta         | 2             | 3         | —           | —          | —             | —              | —           | —          | —         | 5            |
| Países Bajos  | 7             | 7         | 5           | —          | 4             | 2              | 2           | —          | —         | 27           |
| Austria       | 6             | 7         | 1           | —          | 2             | —              | —           | 1          | 1         | 17           |
| Polonia       | 15            | 9         | 5           | 20         | —             | —              | 2           | —          | 3         | 54           |
| Portugal      | 9             | 12        | —           | —          | —             | 3              | —           | —          | —         | 24           |
| Rumanía       | 9             | 12        | 9           | —          | —             | —              | —           | 5          | —         | 35           |
| Eslovenia     | 4             | 1         | 2           | —          | —             | —              | —           | —          | —         | 7            |
| Eslovaquia    | 8             | 3         | —           | —          | —             | —              | —           | —          | 3         | 14           |
| Finlandia     | 4             | 3         | 5           | —          | 1             | 1              | —           | —          | —         | 14           |
| Suecia        | 6             | 5         | 3           | —          | 1             | 2              | 2           | —          | —         | 19           |
| Reino Unido   | 27            | 19        | 12          | —          | 5             | 1              | 10          | 1          | 3         | 78           |
| Total         | 277           | 218       | 106         | 44         | 42            | 41             | 23          | 20         | 14        | 785          |

*Fuente:* <http://www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=ES>.

PPE-DE: Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos; GS: Grupo Socialista en el Parlamento Europeo; ADLE: Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa; UEN: Unión por la Europa de las Naciones; GV-ALE: Grupo de Los Verdes-Alianza Libre Europea; IUE-IVN: Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica; GI-D: Grupo Independencia-Democracia; ITS: Grupo Identidad, Tradición, Soberanía; NI: No inscritos.

## II. CONSTITUCIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

### 2.1. Constitución

El Reglamento parlamentario condiciona la constitución de los grupos al cumplimiento de una serie de requisitos de diversa índole. No obstante, la pertenencia a un grupo no es obligatoria; por el contrario, el artículo 29.1 del Reglamento lo configura con carácter facultativo al disponer que «los Diputados *podrán* organizarse en grupos...», de tal manera que los Diputados que decidan no incorporarse a ninguno o no puedan constituir grupo propio quedarán inmersos en la categoría de los «no inscritos».

Por otra parte, los estatutos internos de cada grupo contienen, asimismo, disposiciones relativas a la pertenencia al grupo. El punto de partida de las reglas internas es que integran el grupo los Diputados de la Cámara que pertenezcan a un partido político miembro de la federación de partidos que está

en la base del propio grupo, sin excluir la posibilidad de adhesión de otros Diputados siempre y cuando medie la aceptación de las líneas programáticas del grupo y lo acuerde éste. En cualquier caso, se deben respetar las siguientes exigencias marcadas por la normativa parlamentaria.

### 2.1.1. *Requisito numérico*

Es habitual en el Derecho comparado el establecimiento de un número mínimo de miembros para la constitución de un Grupo Parlamentario. La razón de ser de esta exigencia estriba en un fundamento de orden práctico que no es otro que la funcionalidad y operatividad del sistema y la vida parlamentaria. El trabajo parlamentario será más eficaz cuanto menos excesiva sea la proliferación de grupos, aunque, también es cierto que este requisito numérico, cuando es muy elevado, puede entrar en colisión con la representatividad de las diversas tendencias ideológicas y el pluralismo político.

El Reglamento del Parlamento Europeo<sup>2</sup> se inscribe en esta línea al fijar en 20 el número mínimo de Diputados necesario para constituir un Grupo Parlamentario, lo que, en términos porcentuales, representa un 2,55 por 100 de los 785 miembros que actualmente componen la Cámara tras la reciente incorporación de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007<sup>3</sup>. En términos comparativos es un número relativamente bajo en relación con las exigencias numéricas en los Parlamentos nacionales, si se tiene en cuenta que en el *Bundestag* alemán se requiere el 5 por 100 de los miembros, en España, un número equivalente al 4,28 por 100 en el Congreso de los Diputados y el 3,86 por 100 en el Senado; en Italia al 3,1 por 100 y en la Asamblea Nacional francesa al 3,46 por 100.

El número mínimo de miembros exigido para la constitución de un grupo ha ido variando a lo largo de la historia del Parlamento Europeo. De los nueve que inicialmente se fijó en la Resolución de 1953, que representaba casi un 12 por 100 de los 78 miembros de la Asamblea, se pasó en 1958 a diecisiete, si bien seguía equivaliendo al 12 por 100 como consecuencia de la ampliación del Parlamento a 142 miembros. En 1965, se redujo el número mínimo a catorce y en 1973, con motivo de una reforma reglamentaria se rebaja, de nuevo, situándose en diez, pero introduciendo una condición que, como veremos, rige en nuestro días, y que fuerza a la composición plurinacional de los grupos. En concreto, en aquella ocasión se requería que los miembros del Grupo fueran originarios de, al menos, tres Estados diferentes, con lo que se trataba, según el propio ponente de la reforma, de crear una conciencia europea. Seis años después, en 1979, tras diversas propuestas se lle-

<sup>2</sup> Para la elaboración del presente artículo se ha manejado la versión provisional del Reglamento del Parlamento Europeo, de enero de 2007, que figura en la página web oficial del Parlamento. No obstante, en lo que a nosotros nos interesa, las modificaciones son de tipo numérico para su adaptación a la incorporación de dos nuevos Estados, Bulgaria y Rumanía.

<sup>3</sup> A partir de las elecciones europeas de 2009 el número de miembros del PE quedará fijado en 736.

gó a una solución de compromiso que consistió en fijar en 21 el número de Diputados necesarios para constituir un grupo, si pertenecen a un solo Estado miembro, quedando reducido a 15 si los Diputados pertenecen a dos Estados y a 10 si pertenecieran a tres o más Estados.

La incorporación de España y Portugal a la Comunidad Europea en enero de 1986, llevó aparejada una elevación del número de miembros de la Cámara, situándose en 518, así como una modificación del requisito numérico para la constitución de Grupo político: 23 si pertenecieran a un solo Estado miembro, 18 si lo fueren de dos y 12 cuando procedieran de tres o más Estados.

En la versión consolidada de diciembre de 1995, el Reglamento de la Cámara eleva el requisito numérico, situándose en 29 Diputados si proceden de un único Estado miembro, 23 si pertenecen a dos, 18 si son de tres y 14 si lo fueren de cuatro o más. Estas cifras se mantienen hasta julio de 1999 en que se elimina la posibilidad de que los grupos puedan estar integrados por Diputados elegidos en un solo Estado, si bien permanece inalterado el número de Diputados requeridos si pertenecen a distintos países.

En 2004 se simplificó el sistema cifrando en 19 el número mínimo de Diputados para constituir grupo, aunque, eso sí, exigiendo el carácter plurinacional de los grupos, al imponer la obligatoriedad de que sus miembros procedan de, al menos, una quinta parte de los Estados miembros. Finalmente, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía al comienzo de 2007 se eleva en una unidad el número de Diputados requerido para formar Grupo Parlamentario, que ahora es de 20.

Por tanto, en los avatares sufridos por este requisito a lo largo de las diversas reformas reglamentarias, la tendencia es la de suavizar la exigencia numérica, porque, si bien en términos absolutos la cifra ha ascendido de los iniciales 9 a los actuales 20, en términos porcentuales se ha rebajado, pues el incremento del número de Diputados precisos para la constitución de un grupo no ha crecido proporcionalmente a la composición de la Eurocámara, sino en una medida inferior.

#### CUADRO SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL REQUISITO NUMÉRICO PARA LA CONSTITUCIÓN DE GRUPO POLÍTICO EN EL PARLAMENTO EUROPEO

| <i>Fecha</i> | <i>Número mínimo de Diputados</i> | <i>Número mínimo de Estados de Procedencia de los Diputados</i> | <i>Número total de Diputados del Parlamento</i> | <i>Porcentaje de Diputados para constituir Grupo respecto al número total</i> |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1953         | 9                                 | —                                                               | 78                                              | 11,54                                                                         |
| 1958         | 17                                | —                                                               | 142                                             | 11,97                                                                         |
| 1965         | 14                                | —                                                               | 142                                             | 9,86                                                                          |
| 1973         | 10                                | 3 Estados                                                       | 198                                             | 5,05                                                                          |

**CUADRO SOBRE LA EVOLUCIÓN  
DEL REQUISITO NUMÉRICO PARA LA CONSTITUCIÓN  
DE GRUPO POLÍTICO EN EL PARLAMENTO EUROPEO (Cont.)**

| <i>Fecha</i> | <i>Número mínimo de Diputados</i> | <i>Número mínimo de Estados de Procedencia de los Diputados</i> | <i>Número total de Diputados del Parlamento</i> | <i>Porcentaje de Diputados para constituir Grupo respecto al número total</i> |
|--------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1979         | 21                                | 1 Estado                                                        | 410                                             | 5,12                                                                          |
|              | 15                                | 2 Estados                                                       |                                                 | 3,66                                                                          |
|              | 10                                | 3 o más Estados                                                 |                                                 | 2,44                                                                          |
| 1986         | 23                                | 1 Estado                                                        | 518                                             | 4,44                                                                          |
|              | 18                                | 2 Estados                                                       |                                                 | 3,47                                                                          |
|              | 12                                | 3 o más Estados                                                 |                                                 | 2,32                                                                          |
| 1995         | 29                                | 1 Estado                                                        | 626                                             | 4,63                                                                          |
|              | 23                                | 2 Estados                                                       |                                                 | 3,67                                                                          |
|              | 18                                | 3 Estados                                                       |                                                 | 2,87                                                                          |
|              | 14                                | 4 o más Estados                                                 |                                                 | 2,24                                                                          |
| 1999         | 23                                | 2 Estados                                                       | 626                                             | 3,67                                                                          |
|              | 18                                | 3 Estados                                                       |                                                 | 2,87                                                                          |
|              | 14                                | 4 o más Estados                                                 |                                                 | 2,24                                                                          |
| 2004         | 19                                | 1/5 de los Estados                                              | 732                                             | 2,59                                                                          |
| 2007         | 20                                | 1/5 de los Estados                                              | 785                                             | 2,55                                                                          |

### 2.1.2. *Requisito de la plurinacionalidad*

Como señalábamos anteriormente, el requisito numérico se combina con el criterio de la plurinacionalidad, al exigirse que los Diputados que pretendan constituir Grupo Parlamentario hayan sido elegidos en, al menos, una quinta parte de los Estados miembros de la Unión.

Uno de los problemas, quizás el principal, que se suscita en el seno del Parlamento Europeo en lo que se refiere a la formación y operatividad de los grupos es —como apunta Rebollo Delgado—<sup>4</sup> «el de conjugar, por un lado, la tendencia nacionalista (que pese al contenido del art. 29.1 sigue plenamente vigente, en buena medida gracias a la constante presión de los electorados nacionales, sobre todo en relación con políticas sectoriales como las

<sup>4</sup> L. Rebollo Delgado, «Los Grupos Parlamentarios en el Derecho comparado: su configuración y participación en la actividad parlamentaria», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 24, Valencia, 1998, p. 106.

agrícolas o las pesqueras) y, por otro, la inclinación a someterse a las directrices de los órganos centrales del partido del que forman parte». Consciente de ello, especialmente de lo primero, y para evitarlo en buena medida, el Reglamento introdujo el requisito que ahora analizamos, con el que se fuerza a la naturaleza transnacional de los grupos, lo que a su vez coadyuva a dotar de un mayor sesgo europeo a las deliberaciones de la propia Cámara. Por el contrario, la posibilidad de constituir grupo con Diputados pertenecientes a un mismo Estado encierra el riesgo de trasladar al debate parlamentario europeo las posiciones nacionales, en tanto que con la composición plurinacional de los grupos se favorece el planteamiento de opciones ideológicas al margen o con independencia de los intereses nacionales de cada Estado. Ello está en íntima conexión con el artículo 191 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, introducido por el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, en tanto que potencia a los partidos políticos de dimensión europea como factor de integración de la Unión, a la vez que se les atribuye como misión la de contribuir a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión (en similar sentido los arts. I-46 y II-72 de la Constitución Europea).

El requisito de la plurinacionalidad se introdujo por vez primera en 1973, fijándose en tres el número mínimo de Estados de procedencia de los Diputados. A partir de entonces y hasta 1999, en las modificaciones sucesivas del Reglamento parlamentario, sin impedir la posibilidad de pertenencia de los Diputados de un grupo a un mismo Estado, se ha tratado de propiciar el carácter trasnacional de los grupos rebajando el número mínimo de Diputados para formar Grupo Parlamentario en función del número de Estados en los que fueron elegidos aquéllos. Sin embargo, en la reforma reglamentaria de 1999 se elimina ya la posibilidad de grupos uninacionales, aunque, eso sí, escalonándose todavía la exigencia numérica de Diputados de forma inversamente proporcional al número de Estados de origen. En 2004 se cambia el sistema —que pervive hasta la actualidad—, retornando al instaurado en 1973 al quedar fijado el número mínimo de Diputados y el número mínimo, esta vez de forma fraccionada, de Estados de los que han de proceder los Diputados, sin incrementar o disminuir el requisito numérico en atención al criterio de la transnacionalidad.

### 2.1.3. *Requisito ideológico*

Es frecuente en las reglamentaciones de los Parlamentos nacionales añadir al requisito numérico para la constitución de un grupo la afinidad política entre sus miembros. Así lo hace expresamente el artículo 29.1 del Reglamento del Parlamento Europeo al establecer que «los Diputados podrán organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas».

El tenor literal del artículo 29.1 del Reglamento, así como todas aquellas disposiciones reglamentarias relativas a los grupos, que en todo caso se refie-

ren a los «grupos políticos», evidencian que la organización interna de la Cámara se estructura en torno a grupos de carácter exclusivamente político, de lo que no cabe sino colegir que se trata de un requisito de carácter imperativo, y no facultativo, por lo que la constitución de un grupo en el seno del Parlamento Europeo sólo puede hacerse sobre la base de las afinidades políticas de sus miembros. No es casualidad que las normas reglamentarias no aludan a los «grupos parlamentarios», sino al más reducido concepto de «grupo político», con una clara intención de excluir de la organización parlamentaria interna los grupos mixtos o de carácter técnico que carecen de una base ideológica común entre sus miembros.

La aplicación de este requisito ideológico, que en las regulaciones de los Estados miembros de la Unión Europea recibe un tratamiento dispar, ha sido, en algún momento, objeto de polémica en la práctica parlamentaria europea por la dificultad que presenta el control jurídico de la efectiva existencia de la afinidad política y ha dado lugar a un pronunciamiento del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea, en su Sentencia de 2 de octubre de 2001<sup>5</sup> —confirmada por la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 11 de noviembre de 2003—, en la que sienta las bases para la interpretación del requisito en cuestión, siendo destacable, en lo que ahora nos interesa, lo siguiente:

1. El Parlamento es competente para velar por la correcta interpretación y aplicación del Reglamento parlamentario y, por tanto, para controlar si un grupo cuya constitución se declara al Presidente del Parlamento con arreglo al artículo 29.4 del Reglamento cumple la exigencia de afinidades políticas que establece el apartado 1 de ese mismo artículo. Negar al Parlamento tal competencia de control sería tanto como compelerle a privar de eficacia a esta última disposición (párrafo 101)<sup>6, 7</sup>.

<sup>5</sup> La meritada Sentencia resuelve acumuladamente los asuntos T-222/99, T-327/99 y T-329/99. Básicamente los hechos fueron los siguientes: mediante escrito de 19 de julio de 1999, varios Diputados pertenecientes a diferentes formaciones políticas comunicaron al Presidente del Parlamento la constitución del «Grupo técnico de Diputados independientes (TDI)-Grupo Mixto», con la finalidad de garantizar a todo Diputado el pleno ejercicio de su mandato parlamentario y afirmando la recíproca y total independencia política entre las diferentes agrupaciones que conforman el Grupo, lo que se traduce específicamente en la libertad de voto, la prohibición impuesta a los miembros del Grupo a hablar en nombre del conjunto de los Diputados que lo integran, la limitación del objeto de las reuniones del Grupo a la asignación de los tiempos de uso de la palabra o resolución de cuestiones administrativas o financieras del propio Grupo; y en la exigencia de que en la Mesa del Grupo se hallan representadas todas las agrupaciones que forman parte de él. Ante las dudas planteadas por los Presidentes de los demás Grupos, acerca del cumplimiento del requisito de la «afinidad política», se presentó ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento una solicitud de interpretación del artículo 29.1 del Reglamento. La citada Comisión consideró que la declaración de constitución del Grupo TDI no era conforme con el artículo 29.1 porque excluye toda afinidad política, a la vez que propuso incluir una nota interpretativa de dicha disposición, extremos que fueron aprobados por el Parlamento en su sesión plenaria de 14 de septiembre de 1999, confiando a los Diputados integrantes del Grupo TDI la condición de no inscritos.

<sup>6</sup> Sin embargo, los demandantes negaron la competencia de control por parte del Parlamento, sobre la base de la inexistencia de un procedimiento concreto previsto reglamentariamente para verificar el cumplimiento del requisito de la afinidad ideológica.

<sup>7</sup> No obstante, hay autores como Cavero Gómez que niegan la posibilidad de control jurídico («llegado el momento, ningún órgano de la Cámara podría hacer valer la falta de afinidad política para obs-

2. Ante la ausencia de una disposición reglamentaria que defina el concepto de «afinidad política» acotándolo a márgenes estrictos, y no siendo obligatoria en la declaración constitutiva del grupo ninguna indicación relativa a la afinidad política de sus miembros, el Tribunal de Primera Instancia es partidario de mantener una concepción amplia de las afinidades políticas, habida cuenta del carácter subjetivo que presenta el concepto, pero excluyendo que pueda considerarse una presunción *iuris et de iure* la existencia de tales afinidades políticas (párrafos 102 a 105)<sup>8, 9</sup>.
3. «La exigencia de afinidades políticas entre los Diputados de un grupo no excluye que, en su comportamiento cotidiano, tales miembros expresen opiniones políticas diferentes sobre temas concretos, de conformidad con el principio de independencia de mandato [...] El carácter heterogéneo del voto de los miembros de un mismo grupo político no debe considerarse indicio de la inexistencia de afinidades políticas entre sus miembros, sino manifestación del principio de independencia del mandato de Diputado» (párrafo 91)<sup>10</sup>. En efecto, la afinidad política entre los miembros de un grupo no tiene por qué traducirse en una férrea e inquebrantable disciplina de voto. Puede existir proximidad ideológica entre los integrantes del grupo, sin perjuicio de que puntualmente y en casos concretos mantengan posturas diferentes. Por el contrario, del hecho de que en una votación determinada se haya, casualmente, coincidido en el sentido del voto no se infiere sin más la concurrencia de proximidad ideológica.

A raíz de los hechos que motivaron los recursos resueltos en la mencionada Sentencia y de conformidad con el artículo 201, la previsión reglamentaria del artículo 29.1 ha sido objeto de una nota interpretativa con arreglo a la cual «el Parlamento no necesita normalmente evaluar la afinidad política de los miembros de un grupo». Cuando se constituye un grupo con arreglo

---

taculizar la constitución o continuidad de un grupo político», en «El sistema de grupos en el Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, p. 161.

<sup>8</sup> En el caso litigioso el Grupo TDI proclama su independencia política, asociando a esta declaración una serie de consecuencias (véase la nota 5) que prueban categóricamente la ausencia de toda afinidad ideológica y que los componentes de dicho Grupo quisieron dejar claro que no estaban unidos por ideas, proyectos o voluntades políticas comunes, por mínimas que fueran. Su única pretensión a la hora de constituirse en grupo era la de gozar de las mismas facultades y prerrogativas que cualquier otro grupo, de las que carecerían si entraran a formar parte de la categoría de los Diputados no inscritos.

<sup>9</sup> En similar sentido Guidi sostiene que dado que el Parlamento no impone entre los presupuestos para la constitución de un grupo la existencia de una declaración política común, al estilo del Derecho Parlamentario francés, puede nacer un grupo, sin ningún obstáculo de naturaleza jurídica, aunque agrupe a miembros entre los que haya un escaso elemento común. *Vid. G. Guidi, I gruppi parlamentari del Parlamento Europeo*, Maggioli Editore, Rimini, 1983, p. 60.

<sup>10</sup> Por el contrario, los demandantes alegaron que del hecho de que el Parlamento nunca haya cuestionado la legitimidad de los grupos constituidos, a pesar de que su afinidad política resulte dudosa por no mantener una línea uniforme en algunas votaciones, se deriva una interpretación laxa del artículo 29.1 del Reglamento.



al Reglamento «los miembros del mismo aceptan por definición que existe entre ellos una afinidad política. Sólo es preciso que el Parlamento evalúe si el grupo se ha constituido de conformidad con el Reglamento cuando los Diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad». En cierto modo, esta nota interpretativa viene a avalar la práctica seguida por el propio Parlamento, que ha estado guiada, a lo largo de las diversas legislaturas, por un criterio laxo en la exigencia del requisito ideológico que analizamos, permitiendo la constitución de grupos como el «Grupo de Coordinación Técnica de los Grupos y de los Parlamentarios Independientes» (CDI), el «Grupo Arcoiris: Federación de la Alianza Verde-Alternativa Europea, de Agalev-Écolo, del Movimiento Popular danés contra la pertenencia a la Comunidad Europea y de la Alianza Libre Europea en el seno del Parlamento Europeo», el «Grupo Técnico de Defensa de los Grupos y de los Diputados Independientes» (CTDI), el «Grupo Arcoiris del Parlamento Europeo», el Grupo «Europa de las Naciones» y el «Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias» (EDD), grupos que pudieran considerarse de carácter técnico, pero cuyos integrantes no han negado la existencia de afinidades políticas entre ellos, en tanto que en el supuesto de negación rotunda y expresa, por parte de los integrantes del grupo que se pretende constituir, de cualquier atisbo de unidad o proximidad ideológica entre ellos, el Parlamento ha rechazado la constitución del grupo, como sucedió en 1999 con el «Grupo Técnico de Diputados Independientes» (TDI).

Con la nota interpretativa aludida se circunscribe el ámbito de control del Parlamento Europeo en cuanto a la verificación del requisito ideológico cuando es manifiesta su ausencia porque «los Diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad». Es decir, se considera que entra en juego una presunción *iuris tantum* de concurrencia de afinidad política entre los miembros que integran un grupo, por lo que no requiere mayor comprobación por el Parlamento, salvo que dicha presunción se destruya como consecuencia de que los propios Diputados que lo componen reconozcan la inexistencia de proximidad política entre ellos.

#### 2.1.4. *Requisitos formales*

La constitución de un grupo político en el Parlamento Europeo, como en los Parlamentos nacionales, está sujeta a ciertas formalidades, reguladas escasamente en el Reglamento del Parlamento. Conforme a las previsiones reglamentarias (art. 29.4) la constitución del grupo debe declararse por escrito al Presidente, haciendo constar:

- la denominación del grupo,
- el nombre de todos sus miembros, lo que permite verificar el respeto a la prohibición contenida en el artículo 29.3 del Reglamento, con arreglo al cual «un Diputado sólo podrá pertenecer a un grupo político», y
- la composición de su Mesa.

La meritada comunicación a la Presidencia tiene simplemente el carácter de puesta en conocimiento del órgano de la Cámara, que por tal motivo, carece de facultad discrecional de control por parte de aquél. La competencia de este órgano parlamentario ha de limitarse a la de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos reglamentariamente previstos, a la vista de la documentación presentada. Esta actividad formal otorga a los grupos su plena capacidad de obrar. Por tanto, la constitución del grupo tiene un carácter previo a la su declaración a la Presidencia, careciendo este acto de comunicación, en consecuencia, de efectos constitutivos del grupo, que se crea, simplemente con el acuerdo de voluntades de sus integrantes.

Con posterioridad es objeto de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*<sup>11</sup>. Lo que se publica es la denominación de los grupos que se constituyen y el número de Diputados que se integran en cada uno, así como el número de Diputados que se engloban en la categoría de no inscritos. Asimismo, se publican las altas y bajas que se producen en los grupos, conforme se van produciendo.

## 2.2. Modificación de la composición. Cambio de grupo político

No regula el Reglamento del Parlamento la modificación de la composición de los grupos, aunque sí contempla algunas situaciones en relación al cambio de grupo por parte de los Diputados. No obstante, la composición de un grupo puede verse alterada en tres supuestos<sup>12</sup>:

1. Por *pérdida de la condición de parlamentario* por alguno de sus miembros (ya sea por anulación de la elección, incompatibilidad, fallecimiento o renuncia) y consecuentemente la adquisición por otro de la condición de parlamentario durante la legislatura. En este caso, el nuevo parlamentario deberá incorporarse a un grupo; en caso contrario quedará en la condición de no adscrito.

En los casos de renuncia, y hasta tanto se constate la vacante y se cubra la misma, el Reglamento ha previsto la posibilidad de adoptar medidas especiales cuando se celebren uno o varios períodos parciales de sesiones entre la fecha efectiva de la renuncia y la primera reunión de la comisión competente, lo que privaría, al no haberse constatado la vacante, al grupo político al que pertenece el Diputado que ha presentado la renuncia de la posibilidad de obtener la sustitución de este último durante los mencionados períodos parciales de sesiones, facultando al ponente de la comisión competente, encargado de estos asuntos, para someter la cuestión al Presidente de la comisión,

---

<sup>11</sup> En la Legislatura actual, iniciada en el año 2004, de la constitución de los grupos políticos se dio cuenta en la sesión plenaria del 20 de julio de 2004 y fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, C103 E, de 28 de abril de 2005.

<sup>12</sup> El Reglamento interno del Grupo del Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos contempla en su artículo 8 estas tres circunstancias como causa de finalización de la condición de miembro del Grupo.

con objeto de que comunique al Presidente del Parlamento, en nombre de la comisión, que puede constatarse el puesto vacante, o bien convoque una reunión extraordinaria de su comisión para examinar cualquier dificultad particular suscitada por el ponente (art. 4.3).

2. Por *expulsión del parlamentario por parte de su grupo*. Esta expulsión se llevará a cabo de acuerdo con las normas internas del grupo <sup>13</sup>, pero no es susceptible de recurso ante ningún órgano parlamentario.

3. Por *cambio de grupo por voluntad del interesado*. Siendo la constitución de un grupo político un acuerdo de voluntades, es evidente que nadie puede ser obligado a permanecer en él, por lo que la decisión de un Diputado de abandonar su grupo produce una modificación en la composición de aquél.

El cambio de grupo no altera, sin embargo, la composición de órganos de la Cámara, como la Mesa o la Junta de Cuestores, pues según la nota interpretativa del artículo 16.1 del Reglamento, el Diputado que cambie de grupo político conservará, si lo tuviere, su cargo en la Mesa o en la Junta de Cuestores durante el resto de su mandato de dos años y medio.

Lo mismo sucede en la composición de las Comisiones del Parlamento, pero, en este caso, con un importante matiz. Como regla general, el Diputado que cambie de grupo político conservará, durante el resto de su mandato de dos años y medio, los puestos que ocupe en las Comisiones parlamentarias (art. 177.1). Empero, cuando el cambio altere la representación equitativa de las fuerzas políticas en una Comisión, debe procederse al reajuste en la composición de aquélla, teniendo en cuenta que ha de reflejar, en la medida de lo posible, la composición del Parlamento, por lo que la Conferencia de Presidentes, deberá presentar nuevas propuestas para la composición de esta Comisión, sin perjuicio de que deberán garantizarse los derechos individuales del Diputado de que se trate.

### 2.3. Extinción del grupo

De manera análoga a lo que sucede en relación a la modificación de la composición de los grupos, el silencio del Reglamento del Parlamento Europeo en cuanto a la extinción de los grupos es absoluto. Normalmente el Derecho comparado ofrece tres causas por las que se extinguen los Grupos Parlamentarios:

1. Por *término de la legislatura*. Finalizado el mandato de los parlamentarios, sin solución de continuidad se extingue la vida de los grupos en que aquéllos se integran. Como señala Sáiz Arnáiz <sup>14</sup>, una vez celebradas las elec-

<sup>13</sup> El Reglamento interno del Grupo del Partido Popular Europeo regula la expulsión de un Diputado por decisión de los dos tercios de los miembros del grupo siempre que participe en la votación por lo menos la mitad de los miembros. En el Grupo Los Verdes-Alianza Libre Europea la decisión de expulsión la deben tomar dos tercios de los miembros del grupo sobre la base de una denuncia escrita y motivada y concediendo al afectado su derecho de defensa.

<sup>14</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 168.

ciones y constituida la Cámara, se formarán los grupos, pero jurídicamente son distintos de los anteriores, aunque posean la misma denominación, sus componentes sean en buena parte los mismos, sus oficinas permanezcan abiertas durante el tiempo que el Parlamento ha estado disuelto o, incluso su reglamento interno sea el mismo. La continuidad de los órganos parlamentarios no puede predicarse, sin embargo, de los grupos.

No obstante, debe tomarse en consideración, en relación al Parlamento Europeo que, según lo dispuesto en el artículo 4.2 de su Reglamento, los Diputados permanecerán en funciones hasta la apertura de la primera sesión del Parlamento siguiente a las elecciones.

2. *Por disolución del grupo* que tiene lugar cuando se produce la reducción del número inicial de sus componentes. En la mayoría de los Reglamentos de los países de Europa no se contiene ninguna especificación al respecto. No obstante, en muchos de ellos puede inferirse por vía interpretativa la imposibilidad de subsistencia de los grupos si el número de sus miembros se reduce por debajo del mínimo exigido para su formación. Así puede deducirse del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa al señalar que ningún grupo podrá contar con menos de 20 miembros; o del Reglamento del *Bundestag* al establecer que los Grupos Parlamentarios son asociaciones de al menos el 5 por 100 de los miembros del *Bundestag*.

Por el contrario, en otros Reglamentos la exigencia de un mínimo numérico referido únicamente al instante de la constitución del grupo impide realizar esta interpretación. Tal es el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana al afirmar que se requiere un mínimo de 20 Diputados para constituir un grupo, pues nada parece impedir que, una vez constituido, puede seguir funcionando con independencia del número de componentes.

Desde luego, mayor seguridad jurídica ofrecen los ordenamientos que contemplan expresamente esta causa de extinción, como en el Senado italiano y en los Reglamentos españoles del Congreso de los Diputados (el grupo se disuelve si durante el transcurso de la legislatura se rebaja la composición a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución) y del Senado (si se reduce por debajo de seis).

En el Reglamento del Parlamento Europeo no existe una previsión de este tipo, por lo que hay que entender con Cavero Gómez<sup>15</sup> que la pérdida de los requisitos exigidos para la constitución basta para provocar la extinción del grupo. En consecuencia, la reducción del número de Diputados por debajo del mínimo establecido para constituir grupo político debiera ser causa de disolución del mismo. Pero no sólo eso, asimismo, se produce la extinción del grupo por esta causa si, a pesar de no disminuir el número de Diputados por debajo del número mínimo, se produjera una reducción del número de Estados de procedencia de los Diputados integrantes del grupo por debajo de la quinta parte, pues, como ya se ha señalado, el Reglamento establece categóricamente que «todo grupo político

<sup>15</sup> M. Cavero Gómez, «El sistema de grupos en el Parlamento Europeo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, p. 165.

deberá estar integrado por Diputados elegidos en, al menos, una quinta parte de los Estados miembros».

3. Por *autodisolución*, es decir, por el acuerdo de los miembros del grupo de poner fin a su existencia, en coherencia con el hecho de que el grupo es el resultado de un acuerdo de voluntades de los parlamentarios que quieren constituirlo. Se trata, como advierte Sáiz Arnáiz <sup>16</sup>, de una hipótesis improbable, porque lo normal es que las disensiones internas se solventen con la salida de ciertos miembros del grupo; aunque sí pudiera darse la hipótesis en el caso de que durante la legislatura se disolviera el partido del que el grupo era su expresión en la Cámara y, por tanto, éste decidiera su disolución y todos sus miembros pasaran a integrarse a otro grupo.

Es ésta una causa de extinción de los grupos consustancial a la base consensual que subyace en su creación, por lo que es, asimismo, de aplicación al Parlamento Europeo a pesar del silencio reglamentario.

### III. LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Los modernos Parlamentos son, como dijera Manzella, «grupocráticos», porque la presencia de los grupos se manifiesta en todos los órdenes de la vida parlamentaria: en la organización interna de las Cámaras, en su funcionamiento y modo de desarrollo de las funciones parlamentarias y en el ejercicio de éstas. En todos estos aspectos dominan los grupos, hasta el punto que se ha llegado a decir, con cierta exageración, pero ilustrando bien la situación, que el Diputado, individualmente considerado, sólo cuenta en el «turno de alusiones», consideraciones que son, asimismo, predicables del Parlamento Europeo. De hecho, los grupos son reconocidos en el Reglamento como estructuras necesarias para el funcionamiento de la institución parlamentaria. Con razón sostiene Attinà <sup>17</sup> que «la importancia de los grupos es tanto formal como sustancial. Desde un punto de vista formal, son formaciones colectivas a través de las cuales se organizan los trabajos parlamentarios. [...] Desde un punto de vista sustancial, los grupos desarrollan una función de negociación en el proceso de formación de mayorías parlamentarias».

#### 3.1. Influencia de los grupos políticos en la organización parlamentaria

Sin duda alguna el órgano parlamentario que mejor refleja el predominio de los grupos es la Conferencia de Presidentes, compuesta por el Presidente

<sup>16</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, p. 169.

<sup>17</sup> F. Attinà, «Partidos y grupos políticos en la Unión Europea», en VVAA, *El proceso decisorio comunitario*, Alcalá de Henares, 1995, p. 30.

del Parlamento y por los Presidentes de los grupos políticos. Los Diputados no inscritos delegarán en dos de ellos para que asistan a las reuniones de la Conferencia de Presidentes; pero sólo los Presidentes son miembros natos de la Conferencia y son los únicos que tienen derecho a voto.

Este órgano tratará de adoptar sus acuerdos mediante consenso, pero si no fuera posible alcanzarlo funcionará con arreglo a la regla de voto ponderado, según el número de Diputados de cada grupo político, lo que incrementa aún más el reflejo de los grupos. Si se tiene en cuenta que la Conferencia de Presidentes interviene en los asuntos relacionados con la programación legislativa y en importantes aspectos de la organización del trabajo parlamentario como es el establecimiento del proyecto de orden del día de los períodos parciales de sesiones del Parlamento y la decisión en lo que respecta a la composición y competencias de las comisiones, resolviendo los conflictos de competencia, positivos y negativos, que se planteen entre dos o más de ellas, e incluso en la distribución física de los escaños, fácilmente puede comprenderse la enorme influencia de los grupos en la organización del trabajo parlamentario. Asimismo, la proyección externa que adquieren los grupos a través de este órgano es digna de mención, ya que la Conferencia de Presidentes asume la competencia en los asuntos vinculados a las relaciones entre el Parlamento Europeo y las demás instituciones y órganos comunitarios, con los Parlamentos de los Estados miembros y con terceros países y organizaciones extracomunitarias.

La organización grupal de las Cámaras se refleja, asimismo, en la composición de la Mesa, integrada por el Presidente, catorce Vicepresidentes y cinco <sup>18</sup> Cuestores (estos últimos con voz, pero sin voto). Las candidaturas a los cargos de la Mesa sólo podrán ser presentadas por un grupo político o por cuarenta Diputados como mínimo y se verificará procurando la representación equitativa de los Estados miembros y de las fuerzas políticas (art. 12).

Además, queda a la decisión de los grupos, en la medida en que sólo ellos tienen derecho a voto en la Conferencia de Presidentes, proponer al Parlamento la remoción anticipada de los cargos en la Mesa o de cualquier otro cargo electo en el seno del Parlamento, si considerase que el Diputado de que se trate ha cometido una falta grave. La propuesta de la Conferencia ha de adoptarse por mayoría de tres quintas partes de los votos emitidos, que representen a tres grupos políticos como mínimo (art. 18).

Algo similar sucede en relación a las Comisiones y las Delegaciones Interparlamentarias. Tanto la decisión de crear comisiones permanentes, temporales y Delegaciones Interparlamentarias, así como la elección de sus miembros, las realiza el Parlamento, pero a propuesta de la Conferencia de Presidentes, previa presentación de candidaturas por los grupos políticos, aunque también por los Diputados no inscritos; si bien solamente los grupos políticos tienen la facultad de nombrar miembros suplentes permanentes, con la única condición de que informen de ello al Presidente.

---

<sup>18</sup> No obstante, como consecuencia de la incorporación de Rumanía y Bulgaria en enero de 2007, y con carácter transitorio, el Parlamento elegirá seis Cuestores para el período comprendido entre enero de 2007 y julio de 2009.

### 3.2. Influencia de los grupos políticos en el ejercicio de las funciones parlamentarias

El protagonismo que presentan los grupos no sólo se manifiesta en la composición de los órganos parlamentarios, sino también en el ejercicio de las funciones propias de la Cámara.

En el desarrollo de la **función legislativa**, un grupo político o 40 Diputados como mínimo tienen la facultad de proponer, con posterioridad a la aprobación por el Parlamento del dictamen sobre la propuesta normativa de la Comisión, que se consulte de nuevo al Parlamento, si concurre alguna de las circunstancias previstas en el artículo 55 del Reglamento. Los mismos sujetos, además de la comisión competente, pueden presentar propuestas de rechazo y enmiendas a la posición común del Consejo.

Cuando el Consejo no está en condiciones de aprobar las enmiendas introducidas por el Parlamento, se debe proceder a la reunión del Comité de Conciliación, integrado por miembros del Consejo y del Parlamento, de forma paritaria, con el fin de alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto. Pues bien, la composición política de la delegación parlamentaria se corresponde con la división del Parlamento en grupos políticos. A la Conferencia de Presidentes le corresponde fijar el número exacto de miembros de cada grupo político que compone la delegación, siendo los grupos los que designan a los miembros, y a sus sustitutos, para cada caso particular de conciliación, preferiblemente entre los miembros de las comisiones interesadas, con excepción de tres miembros que serán designados en calidad de miembros permanentes de las delegaciones sucesivas por un período de doce meses. Los tres miembros permanentes serán designados por los grupos políticos entre los Vicepresidentes y representarán al menos a dos grupos políticos diferentes.

Cuando se trata de la elaboración de los Tratados de adhesión para el ingreso en la Unión Europea de nuevos Estados, el Parlamento podrá decidir, a propuesta de la comisión competente, de un grupo político o de cuarenta Diputados como mínimo, solicitar a la Comisión o al Consejo que participen en un debate antes del inicio de las negociaciones con el Estado candidato. A propuesta de los mismos sujetos, puede el Parlamento solicitar al Consejo que no autorice el inicio de las negociaciones de acuerdos internacionales hasta que aquél se hubiera pronunciado (arts. 82 y 83) .

Tampoco en el ejercicio de **las demás funciones** del Parlamento el papel de los grupos políticos es desdeñable. Así, por ejemplo, en el proceso de elección de la Comisión, el Presidente electo presentará en un Pleno del Parlamento al colegio de Comisarios y su programa, seguido de un debate en el que todo grupo político o cuarenta Diputados como mínimo podrán presentar una propuesta de resolución.

De modo análogo, podrán presentar propuestas de resolución una comisión, un grupo político o cuarenta Diputados como mínimo, para cerrar el debate subsiguiente a las Declaraciones de los miembros de la Comisión, del Consejo y del Consejo Europeo ante el Pleno (art. 103), así como formular

preguntas al Consejo o a la Comisión y solicitar su inclusión en el orden del día del Parlamento (art. 108).

Al amparo del artículo 90 del Reglamento, el Parlamento puede formular recomendaciones al Consejo en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, a las que podrán presentar enmiendas un grupo político o cuarenta Diputados como mínimo, quienes, también, están facultados para presentar una propuesta de recomendación destinada al Consejo sobre esta política o en el marco de la cooperación judicial policial en materia penal.

Junto con una comisión, una delegación interparlamentaria o cuarenta Diputados como mínimo, los grupos están legitimados para solicitar la celebración de un debate sobre un caso urgente de violación de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de Derecho.

Los grupos o cuarenta Diputados pueden solicitar la devolución a la comisión, al establecerse el orden del día, antes del comienzo del debate, o, incluso durante la votación, y pueden presentar enmiendas para su examen en el Pleno. Asimismo, son los grupos los legitimados para presentar propuestas de resolución alternativas a las propuestas de resolución no legislativa contenidas en un informe de comisión.

### **3.3. Influencia de los grupos políticos en el funcionamiento interno del Parlamento**

Como no puede ser de otra manera, el funcionamiento interno del Parlamento no es más resistente a la presencia activa de los grupos. Ello se manifiesta en diversas vertientes, desde la elaboración del orden del día hasta la distribución de turnos de palabra en los debates. En cuanto a lo primero, un grupo político o cuarenta Diputados como mínimo pueden oponerse a que en el orden del día se incluyan asuntos sin debate o sin la posibilidad de introducir enmiendas; solicitar que se incluya un debate extraordinario sobre un asunto de especial interés relacionado con la política de la Unión Europea; o solicitar el aplazamiento, antes del inicio, de un debate o una votación sobre un punto del orden del día. Asimismo, una comisión, un grupo político o cuarenta Diputados podrán presentar propuestas de modificación del orden del día de cada período parcial de sesiones.

Con carácter general, y de acuerdo con el artículo 142, el tiempo de uso de la palabra se distribuye entre los grupos políticos y los Diputados no inscritos, a partes iguales la primera fracción, y la segunda fracción se prorrateará en proporción al número de sus miembros.

En el desarrollo de un debate, podrá acordarse el cierre del mismo antes de agotar la lista de oradores, a propuesta del Presidente o a solicitud de un grupo político o de cuarenta Diputados como mínimo; en tal caso sólo podrá intervenir un miembro de cada uno de los grupos que todavía no hubieren participado en el debate.

Asimismo, puede acordarse la suspensión o el levantamiento de una sesión en el curso de un debate o de una votación, a propuesta del Pre-



sidente o a solicitud de un grupo político o de cuarenta Diputados como mínimo.

En materia de votaciones, un grupo político o cuarenta Diputados pueden solicitar la votación separada de las enmiendas presentadas por la comisión a un informe; la votación por partes cuando el texto contenga varias disposiciones, cuando se refiera a varias materias o cuando pueda dividirse en distintas partes que tengan por separado sentido lógico o valor normativo propio; o solicitar la votación nominal de un asunto.

Sin embargo, lo que sí se permite a los Diputados individualmente considerados es formular, en el marco de la votación final, una explicación oral, que no sobrepasará un minuto, o presentar una explicación por escrito que no exceda de doscientas palabras, que se recogerá en el acta literal de la sesión (art. 163). No obstante, también los grupos disponen de la facultad de explicación oral de voto.

#### IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

Rige en esta materia el principio de autonomía, que tiene su fundamento en el Reglamento de la Cámara, aunque bien es cierto que no está expresamente recogido. No obstante, este silencio debe ser interpretado como que se da por sobreentendido, por lo que no necesita, por obvio, ser explicitado. El respeto a la autonomía de los grupos se manifiesta en las escasas exigencias que contienen el reglamento parlamentario en materia de organización interna y que son prácticamente nulas en cuanto al funcionamiento.

En virtud de la autonomía normativa —según la triple vertiente que señalara Ciaurro<sup>19</sup>: normativa, organizativa y política— gozan los grupos de amplias facultades para dotarse de las normas que regulen su organización y funcionamiento internos. En el ejercicio de esta autonomía aprueban sus propios estatutos o reglamentos internos para disciplinar estas materias, por lo que su estudio es esencial para conocer tales aspectos. Contrariamente a lo que sucede en los Parlamentos nacionales, en donde existe un cierto recelo a que se conozcan los entresijos del funcionamiento de los grupos y, por tanto, no es fácil el acceso a sus estatutos internos, en el Parlamento Europeo, no sucede así y la mayor parte de los grupos dan publicidad a sus reglamentos internos en Internet, a través de su página web.

La organización interna de los grupos responde a un esquema común asentado sobre una tríada de órganos principales: la Asamblea General, la Presidencia y la Mesa. Se trata de órganos de existencia obligada, aunque por motivos diversos. Por una parte, la existencia de una Asamblea es consustancial a toda organización de tipo asociativo, como son los grupos. Por otra, la propia existencia de un órgano parlamentario, como es la Conferencia de

<sup>19</sup> G. F. Ciaurro, «I gruppi parlamentari», en *Le istituzioni parlamentari*, Milán, 1982.

Presidentes, que aglutina a todos los Presidentes de los grupos, fuerza a que en el seno de éstos exista dicha figura. Por último, el Reglamento del Parlamento Europeo parece imponer la existencia de Mesa en el seno de los grupos al disponer que en su declaración de constitución debe indicarse la composición de su Mesa.

La Presidencia, a la que se le atribuyen funciones representativas, de dirección y de coordinación de las actividades del grupo, tiene una composición dispar: en la mayoría de los casos es un órgano unipersonal, en tanto que en otros grupos se compone de varias personas<sup>20</sup>, designándose, como regla general, por mayoría absoluta, que se rebaja a la mayoría simple en la segunda o tercera votación, según los casos.

La composición de la Mesa es variable, aunque normalmente responde, también, a un esquema común integrado por el Presidente o Presidentes y los Vicepresidentes, a los que se añaden, en ciertos casos, el Tesorero y los Censores de cuentas<sup>21</sup>. Sus funciones son de planificación y preparatorias, en la medida en que prepara las posiciones estratégicas del grupo a seguir en el seno de los órganos parlamentarios, y otros asuntos de tipo financiero, asumiendo, en algunos grupos, funciones de representación hacia el exterior y de decisión sobre la creación de grupos de trabajo permanentes o temporales.

Obviamente, la Asamblea del grupo, en tanto que integrada por todos los miembros que pertenecen a aquél, es el órgano supremo que acapara el mayor poder decisorio en el seno del grupo, eligiendo sus cargos y los que le correspondan en los órganos del Parlamento, decidiendo sobre todos los asuntos políticos, y aprobando el reglamento interno y el presupuesto del grupo.

Como órgano de apoyo, los grupos suelen tener una Secretaría General al frente de la cual se sitúa el Secretario General, designado por la Mesa a propuesta de la Presidencia, y cuya misión principal es la de asistir a los miembros del grupo en la realización de los trabajos del Parlamento y de sus órganos, preparando la documentación precisa y realizando los estudios pertinentes.

Asimismo, algunos grupos disponen de la figura del Coordinador de Comisión, elegido de entre ellos por los miembros del grupo que pertene-

---

<sup>20</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de los dos Presidentes del Grupo Independencia y Democracia; o el más complejo del Grupo Popular y Demócratas Europeos, en el que la Presidencia se integra de un Presidente y un máximo de diez Vicepresidentes incluido el Tesorero.

<sup>21</sup> De esta regla general escapan algunos grupos. Así, el Grupo del Partido Popular Europeo, con una amplia Mesa integrada por la Presidencia —la cual, a su vez, es de composición compleja, como se señala en la nota anterior—, los Presidentes de las delegaciones nacionales, el Presidente y Vicepresidentes del Parlamento que sean miembros del grupo, los Presidentes de las Comisiones parlamentarias que pertenezcan al grupo, el Coordinador de cada comisión parlamentaria, el Presidente y el Secretario General del Partido Popular Europeo (estos dos últimos serán miembros de pleno derecho si son Diputados europeos; en caso contrario, sólo podrán asistir en calidad de invitados permanentes).

Por su parte, el Grupo de Alianza de Liberales y Demócratas por Europa también posee una Mesa integrada por diversos cargos: el Presidente, Vicepresidentes, incluido el Tesorero y el Whip, así como los miembros del grupo que son miembros de la Mesa, Cuestores y Presidentes de las Comisiones del Parlamento, y una representación elegida por cada partido que integra el grupo.

cen a una misma comisión parlamentaria, con el fin de armonizar las actividades de los miembros de cada comisión y garantizar la coherencia interna en el seno del grupo en el ámbito de actuación de cada una de ellas.

Los diversos cargos internos suelen proveerse por un tiempo de dos años y medio y algunos estatutos internos incorporan reglas para garantizar la representación equitativa de las delegaciones nacionales, que aglutinan a los miembros del grupo que proceden del mismo Estado miembro de la Unión.

Las reuniones de los grupos o de sus órganos se celebran a puerta cerrada y a ellas sólo pueden asistir sus miembros, salvo que el Presidente invite a otras personas, ya sean expertos en la materia o autoridades de los partidos que están en la base del grupo o que son de la misma tendencia ideológica. Por regla general, la adopción de acuerdos en el seno de los grupos o de sus órganos requiere la mayoría simple<sup>22</sup> de los votos emitidos.

Los grupos organizan su trabajo durante la semana que precede al Pleno, reuniéndose normalmente en Bruselas con el fin de analizar los asuntos incluidos en la agenda de la sesión plenaria de la semana posterior, aproximar los puntos de vista de las delegaciones nacionales de cada grupo y fijar una posición común, de grupo, a defender en los debates y votaciones plenarias. No obstante, no siempre es posible conseguir este objetivo y, en ocasiones, las diferentes delegaciones de un mismo grupo político votan en un sentido distinto. Además los grupos organizan jornadas de estudio y profundización de los temas sobre los que debe decidir el Parlamento, por lo que puede concluirse con Chiti-Batelli<sup>23</sup> que los debates que se celebran en Estrasburgo son «prefabricados».

A las actividades estrictamente parlamentarias que desarrollan los grupos se añaden otras propias del grupo, de tipo político, como la celebración de conferencias, seminarios, la recepción de visitas de líderes de los partidos que integran el grupo u otras personalidades, así como la realización de visitas por parte de las autoridades del grupo europeo a las convenciones de los partidos nacionales, lo que los erige en importante canal de comunicación en un doble sentido: por un lado, entre la política comunitaria y las esferas políticas nacionales; y, por otro, entre los diversos partidos nacionales de la misma tendencia ideológica<sup>24</sup>.

En esta misión de servir de punto de enlace con los partidos nacionales cumplen un papel de vital trascendencia las delegaciones nacionales, que actúan como importante correa de transmisión de las posiciones nacionales en la política comunitaria, lo que no siempre se compadece bien con la necesidad del grupo de fijar una postura común a defender en el seno de la institución parlamentaria. En efecto, la existencia de las delegaciones nacio-

<sup>22</sup> No obstante, en algunos grupos se requiere un mayor consenso interno. Así, verbigracia, en el Grupo Independencia y Democracia la mayoría simple es suficiente sólo para las cuestiones administrativas, mientras que las decisiones de política común deben adoptarse por unanimidad entre todos los subgrupos.

<sup>23</sup> A. Chiti-Batelli, *Il Parlamento Europeo*, Cedam, Padova, 1982, p. 131.

<sup>24</sup> Sobre los métodos de trabajo y las actividades de los grupos, *vid.* F. Jacobs y R. Corbett, *The European Parliament*, Longman Current Affairs, pp. 78-79.

nales frena las posibilidades de consecución de una coherencia y unidad internas a las que debiera tender todo grupo. Como sostiene Laprat<sup>25</sup>, la unidad interna del grupo es la contrapartida al disfrute de los privilegios (analizados *supra*) de que disponen los grupos; de ahí que el sistema parlamentario tienda a forzar esa unidad al establecer un modelo de funcionamiento que gira en torno a los grupos y en el que una sola persona tiene la capacidad de actuar en nombre de todo el grupo, de exponer la posición de éste y de vincularlo.

Sin embargo, la reconocida presencia de las delegaciones nacionales puede producir, sobre todo en asuntos especialmente sensibles para una determinada zona geográfica de la Unión, un punto de fricción en el desarrollo de los debates internos del grupo, llegando incluso —en los casos más drásticos— a sostener posiciones enfrentadas. Así pues, los esfuerzos del reglamento parlamentario por superar los localismos internos y dotar a los grupos de un carácter supranacional mediante la exigencia de que los miembros de un grupo pertenezcan, al menos, a un quinto de los Estados, se ven en cierto modo debilitados por la práctica interna y externa de los propios grupos.

## V. LOS DIPUTADOS NO INSCRITOS

Como advierte Sáiz Arnáiz<sup>26</sup>, todos los sistemas en que existen Grupos Parlamentarios optan por la siguiente alternativa: o la incorporación obligatoria a los grupos y la previsión de un Grupo Mixto, lo que garantiza la igualdad de derechos de todos los parlamentarios que, en principio, gozan de las mismas oportunidades, cuyos ejemplos lo constituyen Italia y España; o el reconocimiento de la posibilidad de no adscribirse a un grupo (Senado francés o Asamblea de Portugal), con la consiguiente limitación de la capacidad de actuación en la Cámara para los que se mantienen al margen de todo grupo, pues sólo gozan de los derechos y facultades que el Reglamento atribuye a los miembros de la Cámara de forma individual.

En el Parlamento Europeo se ha optado por la segunda alternativa, por considerarse más adecuada a las características propias del Parlamento Europeo, a las necesidades de su funcionamiento y a las responsabilidades y objetivos atribuidos por los Tratados. En efecto, la organización del Parlamento Europeo en grupos políticos cuyos miembros comparten una ideología permite alcanzar unos objetivos y desempeñar unas funciones que no podrían ser desarrollados por grupos de carácter técnico o mixtos. Tanto los procedimientos que se desarrollan en el seno de la Institución, como la disparidad y multiplicidad de culturas, lenguas, nacionalidades y tendencias ideológicas representadas, la variedad de actividades que realiza, el elevado número de

<sup>25</sup> G. Laprat, «Les groupes politiques au Parlement Européen: la dialectique de l'unité et de la diversité», en *Revue du Marché Commun*, núm. 286, abril de 1985, p. 223.

<sup>26</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, pp. 118-121.

miembros que lo integran y la ausencia de la tradicional dicotomía mayoría/oposición que está en la base de los Parlamentos nacionales, explican la necesidad de alcanzar, con mayor motivo que en otro tipo de Parlamentos, compromisos políticos y expresar voluntades políticas comunes, promoviendo la integración europea a la que aspiran los Tratados, a lo que difícilmente podrían contribuir de modo eficaz grupos compuestos por Diputados que no poseen ninguna afinidad política. Ello se hace especialmente llamativo en el procedimiento legislativo de codecisión, cuando para alcanzar un texto conjunto entre el Parlamento y el Consejo en el seno del Comité de Conciliación, es de vital importancia que la delegación parlamentaria de dicho Comité refleje la composición política de la Cámara y esté integrada por miembros que puedan actuar en nombre de otros Diputados y gocen del respaldo suficiente a las posiciones defendidas<sup>27</sup>.

Normalmente, esta categoría de Diputados no inscritos aglutina —como señalan acertadamente Jacobs y Corbett—<sup>28</sup> los miembros de pequeños partidos políticos o personalidades individuales con poca afinidad política con los grupos existentes o que prefieren la libertad de actuación que confiere el estatus de no inscrito. No obstante, cabe diferenciar con Fitzmaurice<sup>29</sup> dos tipos de Diputados no inscritos: los miembros «individuales» y los que pudieran llamarse grupo «embrionario» o aspirantes a grupo. Esta última categoría hace referencia a aquellos Diputados no inscritos que desearían formar grupo político, pero que están excluidos de hacerlo porque su formación política no reúne el número exigido para ello. Tales miembros actuarán como grupo y son víctimas de la discriminación, por lo que, a juicio del citado autor, debiera concedérseles una posición intermedia de «cuasi-grupo». Por el contrario, los miembros «individuales» no aspiran a crear un nuevo grupo; ellos mismos representan una tendencia política separada y su estatus como no inscrito es meramente negativo en el sentido de ser un residuo de los grupos existentes, aunque no necesariamente sean rechazados por ellos.

Atendiendo al estatus que el Reglamento otorga a los Diputados no inscritos en relación a los grupos políticos, puede afirmarse con Attinà<sup>30</sup> que «el Reglamento premia la formación de grupos con recursos organizativos y financieros con ventajas procedimentales», hecho que «puede representar una fuerte presión para la constitución de grupos, algunos de los cuales de otra forma no se formarían». Ello explica que a lo largo de la vida del Parlamento se hayan creado grupos políticos de carácter técnico, como el «Grupo Técnico de Defensa de los Grupos y de los Diputados Independientes», el «Grupo Arcoiris del Parlamento Europeo» y otros citados *supra*, constituidos con el fin de disfrutar de las ventajas de la pertenencia a un grupo.

<sup>27</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea de 2 de octubre de 2001, párrafos 145-148.

<sup>28</sup> F. Jacobs y R. Corbett, *The European Parliament*, p. 74.

<sup>29</sup> J. Fitzmaurice, *The Party Groups in the European Parliament*, Saxon House-Lexington Books, 1975, pp. 156-157.

<sup>30</sup> F. Attinà, *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 84.

El peso político que tienen los Diputados no inscritos en comparación con los grupos es sensiblemente menor, tanto por las reglas procedimentales previstas en el Reglamento como por las costumbres que se desarrollan en el seno de la Eurocámara, lo que ha llevado a algún autor como Dorado<sup>31</sup> a afirmar que «un Diputado es menos Diputado si no pertenece a un grupo político concreto», o, parafraseando a Chiti-Batelli<sup>32</sup>, «son Diputados de serie B». Sin ánimo de exhaustividad, la disparidad de trato entre los Diputados no inscritos y los grupos políticos recae, en líneas generales, en los siguientes aspectos:

1. Los delegados de los Diputados no inscritos carecen del derecho de voto en la Conferencia de Presidentes, a diferencia de lo que sucede con los Presidentes de los grupos o sus eventuales representantes (art. 23.2), por lo que aquéllos no participan en la toma de decisiones de este importante órgano parlamentario que tiene atribuidas, como ha quedado reseñado, trascendentales funciones en materia de organización y planificación del trabajo parlamentario.
2. Los Diputados no inscritos, por sí solos, no pueden presentar candidaturas a los cargos de Presidente, Vicepresidentes y Cuestores, a no ser que cuenten con el respaldo de otros treinta y nueve Diputados, lo que deja a este tipo de Diputados en una posición inferior, toda vez que, como hemos visto, los grupos pueden constituirse con sólo veinte y a éstos sí se les reconoce la posibilidad de presentar candidatura a dichos cargos (art. 12.1). Además, los primeros ni siquiera son tomados en consideración para el reparto de los mencionados puestos, en la medida en que, por expresa previsión del artículo 12.2, se debe procurar la representación equitativa de los Estados miembros y de las distintas fuerzas políticas. Por otra parte, al carecer de derecho al voto en el seno de la Conferencia de Presidentes, no intervienen en la decisión de este órgano de proponer al Parlamento el cese anticipado de alguno de los mencionados cargos.
3. Los Diputados que no pertenecen a un grupo político, a diferencia de éstos, no pueden, salvo que lo hagan en concurrencia con otros 39 Diputados, presentar una propuesta de resolución para cerrar el debate sobre la elección de los miembros de la Comisión (art. 99).
4. La delegación del Parlamento en el Comité de Conciliación tiene una composición política equivalente a la organización del Parlamento en grupos políticos, siendo éstos los que designan a los miembros de aquél en el número previamente fijado por la Conferencia de Presidentes, sin que tengan los Diputados no inscritos posibilidad de formar parte de la delegación. Tan sólo se les permite enviar un representante a las reuniones preparatorias internas de la delegación.

---

<sup>31</sup> F. Dorado, «La estructura interna del Parlamento Europeo», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, p. 141.

<sup>32</sup> A. Chiti-Batelli, *Il Parlamento Europeo*, p. 133.

5. En la distribución de los tiempos en los turnos de palabra (art. 142), los Diputados no inscritos son globalmente considerados para la aplicación de las mismas reglas de asignación del tiempo que a los grupos. El principal inconveniente de esta consideración global es que pueden quedar opciones políticas sin tomar la palabra cuando los Diputados no inscritos pertenecen a formaciones políticas diversas, requiriéndose un acuerdo entre ellos, a veces forzado, para determinar qué Diputados tomarán la palabra en cada caso.
6. Por otra parte, la mayor parte de las facultades parlamentarias en la tramitación de las diversas iniciativas y en la ordenación de los debates se las reconoce el Reglamento, como ha quedado constatado en el apartado III del presente artículo, a los grupos políticos o a cuarenta Diputados, número que duplica el mínimo para la constitución de un grupo, por lo que la capacidad de actuación de los Diputados no inscritos, individualmente considerados, resulta tremendamente mermada y sólo puede ser equiparada si concurre con otros treinta y nueve Diputados más.
7. Asimismo, como tendremos ocasión de ver en el apartado siguiente, los Diputados no inscritos reciben un trato diferente al de los grupos políticos en relación al reparto de los créditos presupuestarios con cargo a la partida 4000 del Presupuesto del Parlamento, destinada a financiar los gastos administrativos de funcionamiento, de secretaría y los gastos derivados de actividades políticas y de información.

A lo anterior, derivado de las disposiciones normativas internas, se añade un dato puramente fáctico, cual es que la repercusión que las iniciativas del Diputado no inscrito puedan tener en la opinión pública, así como que el respaldo parlamentario que puedan recibir es inferior que si el Diputado pertenece a un grupo político. En definitiva, como sostuviera contundentemente Fitzmaurice<sup>33</sup>, «el sistema trabaja contra él».

## VI. LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS

Para el desarrollo de las funciones parlamentarias los Grupos Parlamentarios, así como los Diputados no inscritos, disponen de medios económicos con cargo al Presupuesto del Parlamento, destinados a la financiación de sus gastos de secretaría, gastos administrativos de funcionamiento y los derivados de su actividad política y de información. Ya desde finales de 1953, la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero fue consciente de la necesidad de poner a disposición de los grupos los fondos necesarios para afrontar sus exigencias organizativas. Hasta 1998, los meritorios gastos se cubrían con cargo a las partidas presupuestarias 3705 —gastos de secretaría y funcionamiento—, 3706 —actividades políticas— y 3708 —acti-

<sup>33</sup> J. Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 156.

vidades de información—. Desde 1999 las dos primeras se reagruparon en la partida 3707, y posteriormente se funden todas en la partida 3701, que, a partir del ejercicio presupuestario del 2006, pasa a ser la partida 4000<sup>34</sup>. No obstante, los créditos de esta partida no son los únicos con los que se financian las necesidades de los grupos políticos, toda vez que el Parlamento financia directamente con los créditos de los títulos 1 y 2 de su presupuesto el personal, los locales, el mobiliario, los equipos informáticos y otros medios necesarios para el funcionamiento de los grupos.

Por Decisión de la Mesa de 30 de junio de 2003, modificada el 22 de marzo de 2006, se aprobó la Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 4000<sup>35</sup>, créditos que cubren dos tipos de gastos:

1. los gastos administrativos y de funcionamiento de los grupos políticos y la secretaría de los Diputados no inscritos;
2. los gastos relacionados con las actividades políticas y de información llevadas a cabo por los grupos y los Diputados no inscritos en el marco de las actividades políticas de la Unión Europea.

En ningún caso pueden estos créditos servir para financiar a los partidos políticos<sup>36</sup> a nivel europeo, para la financiación de campañas electorales, la adquisición de bienes inmuebles, ni los gastos generales, de viaje y estancia y las dietas de los Diputados.

La distribución de los créditos entre los grupos políticos y los Diputados no inscritos se efectúa anualmente por decisión de la Mesa, a propuesta de los Presidentes de los grupos. La importancia que el factor lingüístico tiene en todos los trabajos de la Unión Europea se manifiesta también en la financiación de los grupos. Por eso, desde 1973 —fecha en que se introdujo el requisito de la plurinacionalidad—, como consecuencia de los mayores gastos que la composición multinacional de los grupos ocasiona para ellos, se incrementa la asignación percibida por cada grupo según el número de lenguas de los parlamentarios que lo integran, lo que explica que el volumen de

<sup>34</sup> La existencia de una sola línea presupuestaria que agrupe los créditos para hacer frente a estos tipos de gastos evita las dificultades que hasta la unificación de las partidas existía y que el propio Tribunal de Cuentas Europeo denunció en su Informe Especial número 13/2000, sobre los gastos de los grupos políticos del Parlamento Europeo (*DO*, C 181, de 28 de junio de 2000), para la diferenciación entre actividades políticas y de información, por ser una distinción más teórica que real, de modo que, en la práctica, la imputación de un gasto por los grupos a una partida u otra dependía más de la existencia de crédito que de la naturaleza real de la actividad en cuestión. El mencionado Informe formula una serie de observaciones que, en buena medida, se han incorporado a la Decisión de la Mesa de 30 de junio de 2006, relativa a la utilización de los créditos de la partida 4000.

<sup>35</sup> Para el año 2007 la partida presupuestaria 4000 es de 50.640.000 euros.

<sup>36</sup> La financiación de los partidos políticos a escala europea se rige por el Reglamento número 2004/2003, aprobado por el Parlamento y el Consejo, de 4 de noviembre de 2003 (*DO*, L 297, de 15 de noviembre de 2003), que ha sido desarrollado por la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo, de 29 de marzo de 2004, modificada por la Decisión de la Mesa de 1 de febrero de 2006 (*DO*, C 150, de 28 de junio de 2006). Esta financiación se articula a través de un convenio de subvención entre el Parlamento Europeo y el partido político beneficiario, con cargo a la partida presupuestaria 402 (antigua partida 3710).



créditos que perciben los Grupos Parlamentarios sea proporcionalmente superior al de los Diputados no inscritos. En la actualidad, la partida 4000 se desglosa en tres partes:

- Una parte fija, que constituye el 12,5 por 100 del total de la partida, escalonada en función de los miembros de los grupos y en la que no participan los Diputados no inscritos.
- Una parte proporcional, el 42 por 100 del total de la partida, que se asigna atendiendo al número de Diputados que integra cada grupo político.
- Otra parte proporcional, el 45,5 por 100 del total de la partida, para corregir con un incremento del 5 por 100 por lengua, en atención al número de lenguas empleadas (corrección que no se aplica a los Diputados no inscritos).

Para determinar la asignación se tendrá en cuenta la composición de los grupos y el número de Diputados no inscritos a fecha 1 de enero del ejercicio en cuestión. Obviamente, cualquier modificación en la composición de los grupos durante el ejercicio financiero dará lugar a una reasignación proporcional de los créditos mediante prorrateo. Si se tratara de la incorporación de un Diputado no inscrito a un grupo político, los créditos no utilizados por el Diputado a la fecha de su adhesión se transferirán al correspondiente grupo.

Los créditos son abonados a los grupos al comienzo del ejercicio, en cuentas bancarias abiertas específicamente para este fin. Sin embargo, para los Diputados no inscritos, los fondos son puestos a disposición según el principio de pago o de reembolso de los gastos por la administración del Parlamento previa presentación de los justificantes por los Diputados.

Los créditos que no hayan sido utilizados durante un ejercicio presupuestario pueden prorrogarse al siguiente siempre que no superen el 50 por 100 de los créditos recibidos del Parlamento, mientras que los importes que excedan de dicho porcentaje deben reintegrarse al presupuesto del Parlamento.

Cada grupo político es responsable ante el Parlamento de la utilización de los créditos y está obligado a elaborar unas normas financieras internas, que deben ser comunicadas al Secretario General del Parlamento. De acuerdo con esas normas cada grupo aprueba su presupuesto anual, respetando el plan contable común fijado por la Mesa del Parlamento, ha de elaborar un inventario de las compras financiadas con cargo a la partida 4000, y llevar una contabilidad. Cuando se trata de Diputados no inscritos, la gestión de sus créditos corresponde a la propia administración parlamentaria, que, asimismo, es la encargada de preparar un estado de los ingresos y de los gastos y un balance por Diputado.

Además del control interno que llevan a cabo los propios grupos, sus cuentas anuales han de ser objeto de una auditoría externa. El resultado de ambos tipos de control se incluye en el informe financiero, comprensivo del informe del auditor y del informe financiero del grupo. Estos informes deben ser presentados al Presidente del Parlamento antes de que concluya el cuarto

mes posterior al cierre del ejercicio y serán remitidos a la Mesa y a la Comisión de Control Presupuestario. Si a juicio de la primera, y teniendo en cuenta la opinión de la segunda, los créditos no hubieran sido empleados correctamente, deberán restituirse al Parlamento en el plazo de tres meses desde que se detectó la irregularidad. No obstante, si se trata de grupos políticos, no así de Diputados no inscritos, la Mesa puede decidir que el Parlamento recupere los importes indebidamente gastados mediante su deducción de los créditos del ejercicio siguiente.

Por otra parte, y con el fin de dotar de transparencia a este sistema de financiación, se ha previsto la publicación obligatoria de los informes reseñados en el sitio web del Parlamento Europeo, con lo que se facilita el acceso público generalizado a cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier otra parte del mundo, lo que no deja de llamar la atención, al menos a quien estas líneas escribe, desde la perspectiva de los Grupos Parlamentarios nacionales; ejemplo que, desde luego, debiera cundir.

## «El extraño caso de la ausencia de los Grupos Parlamentarios en Westminster». Los «Grupos Parlamentarios» en la Cámara de los Comunes, explicados al lector español

Sumario: I. LA AUSENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO PARLAMENTARIO BRITÁNICO.—1.1. Referencias en las *Standing Orders* a la «composición de la Cámara» y a la oposición.—1.2. El surgimiento del concepto de Gobierno y de oposición: el misterio de la ausencia de los Grupos Parlamentarios desvelado.—1.2.1. Evolución en la Cámara de los Comunes: la confrontación Gobierno/oposición.—1.2.2. Los Grupos Parlamentarios en los sistemas parlamentarios continentales: el olvido de la idea de Gobierno y la ausencia de la confrontación entre el Gobierno y la oposición.—1.2.3. El caso español.—1.3. Recapitulación.—II. LA CONFRONTACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES.—2.1. El gabinete, el Gobierno de Su Majestad y el gabinete en la sombra.—2.1.1. El gabinete y el Gobierno de Su Majestad.—2.1.2. El líder de la oposición y el gabinete en la sombra.—2.1.3. Líderes de los partidos políticos.—2.2. La fijación del orden del día: el líder de la Cámara y los «canales usuales».—2.2.1. El Gobierno tiene preferencia.—2.2.2. Los «días de la oposición».—2.3. Terceros partidos y partidos minoritarios.—2.3.1. Los liberal demócratas.—2.3.2. Partidos minoritarios y Diputados independientes.—III. LA CONFRONTACIÓN ENTRE *FRONT-BENCHERS* Y *BACK-BENCHERS*.—3.1. Concepto.—3.2. Los *whips*.—3.3. Órganos generales de los partidos parlamentarios.—3.3.1. El «Comité 1922» y el comité ejecutivo del partido conservador.—3.3.2. El partido parlamentario laborista y el comité parlamentario.—3.4. Las relaciones entre los *front* y *back-benchers* y la disciplina de partido.—IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.—V. BIBLIOGRAFÍA.

---

★ Letrado de las Cortes Generales.

El lector español que se aventure a buscar la regulación de los Grupos Parlamentarios en las normas reglamentarias (las *Standing Orders*) de la Cámara de los Comunes con la finalidad de determinar sus requisitos de creación y sus funciones, estará buscando en vano, pues tales normas no existen. La extrañeza del lector español aumentará al comprobar que el derecho parlamentario británico, y ello constituye una característica de los sistemas parlamentarios que siguen la estela de Westminster, desconoce el concepto mismo de Grupo Parlamentario.

Los Grupos Parlamentarios en los Parlamentos continentales constituyen la manifestación, en la asamblea, de los partidos políticos. El Grupo Parlamentario se puede definir como el conjunto de parlamentarios, vinculados por una misma disciplina e ideología, a los que el derecho reconoce una serie de derechos y obligaciones como tal agrupación para actuar en el ámbito parlamentario. En algún sistema continental, como en el del propio lector español, los Grupos Parlamentarios han adquirido un protagonismo esencial, hasta el punto de que algún autor se refiere a las Cortes Generales como un Parlamento «grupocrático». Al no existir regulación alguna sobre los Grupos Parlamentarios en el Derecho británico, ¿significa esto que en el Reino Unido no existen los partidos políticos tal como los conocemos en el continente? ¿Es el parlamentario el único sujeto del Derecho parlamentario británico?

Obviamente, como en toda sociedad democrática avanzada, los partidos políticos existen en el Reino Unido y poseen un indudable protagonismo en la vida pública, si bien la evolución histórica del sistema político ha hecho innecesario acudir al concepto de Grupo Parlamentario. En efecto, el concepto de Grupo Parlamentario surge como consecuencia de unas determinadas condiciones que se dan en los sistemas parlamentarios continentales, pero que no son consustanciales al parlamentarismo. Trataremos, en la primera parte de este artículo, de dar cuenta de esta evolución y de las diferencias existentes respecto de los sistemas continentales, entre los que se incluye el español. Ello permitirá explicar las razones del «misterio» —para el lector español— de la ausencia de Grupos Parlamentarios.

En España, el Parlamento se ha configurado, en virtud de las disposiciones reglamentarias así como en la práctica parlamentaria, en el foro en el que se procede a la confrontación entre los Grupos Parlamentarios. Son los grupos, los que, como claros protagonistas de la vida parlamentaria, a través de sus portavoces reunidos en la junta de portavoces fijan el orden del día, los que presentan la mayor parte de las iniciativas parlamentarias, y su influencia no se limita a las facultades que les reconoce el Reglamento, sino que, a través de los mecanismos íntimamente ligados al sistema electoral, son capaces de imponer una férrea disciplina a los miembros de la Cámara. Si estos grupos tan esenciales, cuya confrontación sirve de resorte que anima y explica nuestro parlamentarismo moderno, están ausentes, ¿cómo funciona el Parlamento británico? ¿Qué tensiones son las que se confrontan en el seno del Parlamento británico que sirvan para explicar y entender la vida parlamentaria británica?

En la segunda parte del artículo pondremos de manifiesto que las tensiones entre los grupos son sustituidas por dos tensiones —la primera bien conocida de lector español y la segunda ajena a la realidad política española— que existen entre los partidos con representación parlamentaria y en el seno de los mismos y que configuran los dos «vectores» que permiten comprender el funcionamiento del Parlamento británico. Veremos así cómo y en qué términos es posible la vida parlamentaria sin Grupos Parlamentarios al estilo continental.

## I. LA AUSENCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO PARLAMENTARIO BRITÁNICO

Esta primera parte tratará de explicar por qué no existen los Grupos Parlamentarios en el Derecho británico, si bien en el continente se han convertido —en mayor o menor medida— en los protagonistas de la vida parlamentaria.

### 1.1. Referencias en las *Standing Orders* a la «composición de la Cámara» y a la oposición

Si bien los Grupos Parlamentarios no existen como tales en las *Standing Orders*, sí que se emplean ciertas expresiones que permiten deducir la existencia de ciertas agrupaciones de parlamentarios y que ponen de relieve la existencia de un concepto, el de oposición, que cobrará una esencial relevancia en la vida parlamentaria británica.

Así, la SO (*Standing Order*) 86 regula que la Comisión de Selección de la Cámara de los Comunes, que tiene como función nombrar a los parlamentarios que forman parte de los *Standing Committees* (comisiones que examinan las iniciativas legislativas), deberá proceder a dichos nombramientos teniendo en cuenta, entre otros elementos, la «composición de la Cámara». De forma velada, la norma reglamentaria está haciendo referencia a que los Diputados no han de ser considerados individualmente, sino en función de su adscripción a uno de los partidos políticos bajo cuyo patrocinio han resultado elegidos.

Por otra parte, la SO 14 (2), que regula la ordenación de los puntos en los órdenes del día, fija un número de días para la «oposición», en los que los asuntos propuestos por el Gobierno carecen de preferencia. De estos veinte días por sesión parlamentaria anual, diecisiete días son asignados al líder de la oposición y los tres días restantes al líder del segundo partido de la oposición.

Los partidos políticos con representación en la Cámara también son objeto de regulación a los efectos exclusivos de su financiación, pues se benefician de subsidios los partidos que tengan dos o más miembros en la Cámara de los Comunes. A estos efectos, se distingue entre:

- El subsidio «Short», introducido en 1975 por el Diputado laborista Edward Short, entonces Líder de la Cámara, que se concede a todos los partidos de la oposición con dos o más Diputados, así como a los Diputados que hubieran obtenido más de 150.000 votos, con el fin de que puedan sufragar sus actividades y desplazamientos.
- La financiación derivada de la ayuda para el desarrollo de políticas, contemplada por la Ley de partidos políticos, elecciones y referendos de 2000, y que permite distribuir una cantidad total de 2 millones de libras entre todos los partidos que hayan obtenido más de dos miembros en la Cámara de los Comunes.

De ello se deduce que el Derecho parlamentario británico:

- Conoce el concepto de partido político con representación parlamentaria.
- Reconoce implícitamente que los partidos con representación parlamentaria conforman una determinada composición de la Cámara que es preciso tener en cuenta a determinados efectos.
- Distingue expresamente el concepto de oposición contrapuesto a la del Gobierno.

Sin embargo, el Derecho británico no encuentra utilidad alguna en el concepto de Grupo Parlamentario. ¿Por qué? La razón está en la propia historia y en la propia concepción política del Gobierno y su relación con el resto de la Cámara.

## **1.2. El surgimiento del concepto de Gobierno y de oposición: el misterio de la ausencia de los Grupos Parlamentarios desvelado**

### **1.2.1. *Evolución en la Cámara de los Comunes: la confrontación Gobierno/oposición***

No resultará una novedad para el lector español que el Parlamento inglés, surgido en la Edad Media al igual que órganos similares en otros reinos, no desapareció en los siglos XVII y XVIII como ocurre en el Continente, sino que se reforzó frente a la figura del Rey, hasta hacer valer su efectiva supremacía tras la «*Glorious Revolution*» de 1689.

Tras esta victoria del Parlamento sobre el Rey, la evolución del régimen parlamentario se centró en otro órgano, el primer ministro, encargado, junto con el gabinete, de dirigir la política del país. El surgimiento de la idea de confiar la dirección del Gobierno a la persona capaz de obtener la confianza de la Cámara de los Comunes es producto de una larga evolución histórica que en sus primeros momentos algún contemporáneo consideró contraria al principio de separación de poderes que se derivaba de la interpretación más usual del régimen constitucional inglés. El gabinete apareció por primera vez

bajo Carlos I, que lo presidía, y que tenía como misión cumplir con las exigencias de la política absolutista de los Estuardo. Con Jorge I, a partir de 1714, se volvió a potenciar el gabinete, pero, debido a su poco interés por la política inglesa, lo que se unía a su escaso conocimiento de la lengua inglesa, no ya presidido por el soberano, sino por su primer ministro.

La figura de primer ministro deriva del ministro favorito del rey, que existía ya bajo los Tudor. A partir del reinado de la reina Ana (1702-1714), el primer ministro se consolidó como una figura central que no sólo sirve de canal de comunicación entre el Rey y sus ministros, sino también entre el Monarca y el Parlamento. Al mismo tiempo que el primer ministro asumía la presidencia permanente del gabinete, los ministros que lo conforman pasaron a ser elegidos por el primer ministro.

El primer ministro y lo que paulatinamente se convertirá en su gabinete debían contar, en un primer momento, con la doble confianza del Rey y de la Cámara de los Comunes para, paulatinamente, sólo exigirse la confianza de la Cámara. Durante el largo mandato (1721 a 1742) de Walpole como primer ministro, su gabinete gozaba de la confianza de la Cámara a través de la denominada «influencia de la Corona», que eufemísticamente hacía alusión a prácticas de soborno y compra de los votos de los miembros del Parlamento. Al perder la confianza de los Comunes, y al no contar tampoco con el apoyo del nuevo Monarca, Jorge II, el propio Walpole tuvo que renunciar a su cargo en 1742. La necesidad de que el primer ministro ha de contar con la confianza de la Cámara se consolida definitivamente en 1834, cuando Guillermo IV revoca el gabinete liberal de Lord Melbourne, a pesar de gozar de la confianza de la Cámara, y lo sustituye por Peel, al que deberá, sin embargo, cesar poco después, al encontrarse con la oposición radical de la Cámara.

A lo largo del siglo XVIII arraiga la idea de que el primer ministro ha de ser también miembro de la Cámara de los Comunes para así contar más fácilmente con su apoyo. Será en 1803 cuando, bajo el Gobierno de Pitt el Joven, se formula de forma expresa, como resultado de esta evolución, el postulado de que el Rey ha de nombrar como primer ministro al líder del partido político mayoritario en la Cámara de los Comunes, para que la coincidencia entre legislativo y ejecutivo sea completa.

Burke, en su ensayo titulado *Thoughts on the cause of the present discontents*, publicado en 1770, proporcionó la base teórica al interpretar el sistema parlamentario británico desde la perspectiva de la supremacía del ejecutivo, al considerar al Gobierno de gabinete, que lo es por contar con el apoyo de la mayoría de la Cámara, como el corazón del sistema constitucional. En efecto, el primer ministro, como líder del Gobierno y líder del partido mayoritario en la Cámara se convierte así en la clave de bóveda del sistema británico, pues controla tanto el Gobierno como el Parlamento.

Es durante este mismo mandato de Walpole en el que se desarrolla la idea de «leal oposición al Gobierno de Su Majestad». Según la doctrina, la idea de oposición estaría vinculada a la figura de *impeachment*, que permitía a las Cámaras, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, acusar y juzgar por alta traición a los ministros del Rey, y que sería sustituida a lo largo del

siglo XVIII por la de responsabilidad «política» del primer ministro. La figura de la oposición sería así una traslación al ámbito político de la posición del acusador frente a la del defensor judicial ejercida por el Gobierno respecto de su propia gestión. Oposición y Gobierno retoman así, en el foro político parlamentario, los roles de la acusación y de la defensa propios de los Tribunales de justicia.

La confrontación de naturaleza política entre Gobierno y oposición queda así incorporada en el seno mismo del entramado constitucional inglés, siendo Bolingbroke el primero en poner de manifiesto en el siglo XVIII esta idea de confrontación leal entre el partido de la Corte, que apoyaba a Walpole, y el partido del país, en la oposición. El paso definitivo en la consolidación del sistema se dará con la libre alternancia en el cargo de primer ministro como consecuencia del cambio de la confianza del Parlamento. El primer caso de alternancia entre Gobierno y oposición se produce con el nombramiento de Pitt el Joven como primer ministro, tras haber ejercido en la Cámara de los Comunes la oposición a Lord North, que dimite en marzo de 1782 tras ser aprobada una moción que se oponía a la política gubernamental en las colonias americanas.

La idea de confrontación entre Gobierno y oposición en el seno mismo de la Cámara era, pues, una realidad cuando adviene la democratización del régimen representativo mediante las leyes electorales de 1832 y 1867, que conceden la condición de elector a la mayor parte de la población masculina británica. Esta universalización progresiva del sufragio supuso un cambio radical en la maquinaria de los partidos políticos que, de meros partidos de notables con vínculos flexibles entre sus miembros tanto durante la campaña electoral como, tras resultar elegidos, en el Parlamento para encauzar el apoyo al Gobierno o ejercer la oposición, se transforman en partidos de masas que imponen un programa y una disciplina comunes a los miembros que han recibido el patrocinio y apoyo del partido en su circunscripción.

La antigua distinción entre *tories* y *whigs*, que llegó a consolidarse en el siglo XVIII y que eran en realidad meras tendencias ideológicas a las que los Diputados que apoyaban al Gobierno y los que se encontraban en la oposición podían adscribirse libremente, dio lugar a la confrontación entre conservadores y liberales, que, de forma algo confusa, llegarían a heredar las antiguas denominaciones de *tories* y *whigs* respectivamente, si bien ahora de una forma mucho más disciplinada e ideológicamente más definida. En 1905 nace el partido laborista, de base socialista fabiana, que sustituye a los liberales en la confrontación con los conservadores a partir de los años 1920.

La convención quiere que el Rey nombre como líder del Gobierno, o primer ministro, al líder del partido mayoritario en la Cámara, liderazgo que le permite controlar a la vez al Gobierno y a la Cámara, no ya a través de la «influencia» de antaño, sino gracias al aparato del partido que, perfectamente engrasado, supone, al igual que en España, una formidable maquinaria al servicio del poder. En palabras de García Pelayo, que retoma las ideas ya apuntadas por Burke, el pueblo británico, en cuanto que el Gobierno precisa de la confianza de la mayoría del Parlamento, elige, simultáneamente a sus Dipu-



tados, al equipo directivo que ha de conformar el Gobierno. Además, debido a la confrontación parlamentaria entre Gobierno y oposición, lo que el elector, el día de las elecciones, estará eligiendo es si desea que el Gobierno se mantenga en el poder o si prefiere otorgar su confianza al equipo que ha ejercido hasta entonces la labor de oposición.

Es también habitual hacer referencia al sistema electoral británico como pieza clave del que deriva el bipartidismo y la confrontación entre los dos únicos partidos políticos con capacidad para formar Gobierno. El sistema mayoritario en circunscripciones uninominales (que fueron binominales hasta finales del siglo XIX) sin duda favorece el bipartidismo, tal como confirmó Duverger en 1946, pero no es menos cierto que, tal como afirma Nohlen, el sistema electoral y el sistema de partidos no es una vía de una sola dirección, sino que se alimentan mutuamente, de tal forma que el sistema de partidos preexistente, y que en Inglaterra surge como consecuencia de la confrontación entre Gobierno y oposición desde mucho antes de alcanzarse el sufragio universal, condicionó, junto con otros elementos de naturaleza histórica, el establecimiento del sistema electoral. De hecho, durante los años 1920, el sistema de partidos no era tanto bipartidista como tripartidista, al obtener los conservadores, los liberales y los laboristas resultados electorales similares.

#### 1.2.2. *Los Grupos Parlamentarios en los sistemas parlamentarios continentales: el olvido de la idea de Gobierno y la ausencia de la confrontación entre el Gobierno y la oposición*

La evolución aquí descrita contrasta con la continental del sistema parlamentario que surge tras la Revolución francesa. La idea de Asamblea Nacional representante de una nación soberana y con poderes absolutos, similares a los ostentados por el Rey durante el Antiguo Régimen, limitó la posibilidad de que surgiera un concepto de Gobierno fuerte e independiente. En el continente el Gobierno pasará a depender, o bien del Rey, o bien de la Asamblea, siendo en cualquiera de los dos casos un ente poco definido, con competencias poco claras y en cualquier caso subordinado. Tal como afirma Matteucci, esta ausencia de Gobierno con capacidad propia de actuación derivó pronto durante la Revolución en la dictadura del terror a manos de un «Gobierno», el del Comité de Salud Pública, al margen de las instituciones constitucionales.

La democratización de los sistemas representativos supondrá, al igual que en el Reino Unido, el surgimiento de los partidos de masas. En un contexto parlamentario en el que no se encuentra asentada la idea de confrontación entre Gobierno y oposición como primera tensión básica del sistema, sino en el que varios partidos compiten entre sí para conformar la mayoría en la asamblea, se produce el surgimiento del concepto de Grupo Parlamentario. Los Grupos Parlamentarios son la manifestación en el Derecho parlamentario del fenómeno de los partidos de masas. El concepto de grupo, además, permite distinguir entre aquellos partidos que tienen número suficiente de

votos o escaños para conformar grupo y disfrutar de una serie de derechos y prerrogativas, frente a aquellos partidos que, si bien obtienen representación en la Asamblea, carecen de la suficiente entidad, bien en número de Diputados, bien en número de votos, para conformar grupo independiente.

El concepto de Grupo Parlamentario es fruto de una evolución histórica que, al contrario de la británica, no prima la necesidad de conformar un Gobierno y, frente a éste, la oposición a ese Gobierno, sino que considera más importante la representación más plural posible, de forma que el mayor número de opciones políticas sean representadas. Con la democratización de los sistemas políticos mediante el surgimiento del sufragio universal se produce el mismo fenómeno que en el Reino Unido: el surgimiento de los partidos de masas, que en el continente no suponen la consolidación del sistema de liderazgo del jefe del Gobierno y del partido sobre sus miembros en el Parlamento, sino que deriva en la necesidad de crear los Grupos Parlamentarios, mediante los cuales el Derecho parlamentario reconoce la importancia y las prerrogativas de los partidos políticos representados en la Asamblea.

Habrà que esperar al parlamentarismo racionalizado para que surja un Gobierno cuyas funciones y competencias le están claramente reconocidas y con clara primacía respecto del Parlamento del que depende, sin embargo, para su confianza. La Ley Fundamental de Bonn, promulgada en 1949, de la que la española en este aspecto es clara deudora, recupera la idea de un Gobierno fuerte que ha de contar con la confianza del Parlamento. Sin embargo, ni el Reglamento del *Bundestag* ni el Reglamento del Congreso de los Diputados prescinden ya del concepto de Grupo Parlamentario.

### 1.2.3. *El caso español*

Si a este parlamentarismo racionalizado le añadimos un sistema electoral que permite la consolidación de dos partidos estructurados que pueden gobernar con mayorías suficientes, vuelve a surgir la idea de confrontación entre el Gobierno, apoyado por el grupo mayoritario en la Cámara, y la oposición, ejercida por el segundo grupo de la Cámara, que junto con el grupo que apoya al Gobierno, es el único que cuenta con más de cien Diputados.

Por lo tanto, la tensión Gobierno/oposición también existe en nuestro sistema parlamentario, si bien en la Cámara de los Comunes está incorporada tanto en las *Standing Orders* como en la práctica parlamentaria de forma muy manifiesta, en España, por el contrario, la idea de oposición no tiene reflejo en el Reglamento de las Cámaras. Así, al igual que el Grupo Parlamentario no existe en las *Standing Orders*, la idea de oposición está ausente de nuestros Reglamentos parlamentarios, cuando la realidad exigiría, tal vez, un mínimo reconocimiento de esta realidad política.

La falta de reconocimiento jurídico parlamentario del único partido con posibilidad de conformar un Gobierno alternativo, que es el sentido de «Leal Oposición al Gobierno de Su Majestad» en el Reino Unido, se ve perturbada por la figura de los Grupos Parlamentarios. Los Reglamentos de las Cáma-

ras españolas (tanto de las Cortes Generales como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que todas ellas se inspiran del modelo de las Cortes Generales) establecen unas normas comunes para la creación de los grupos, a los que se les reconocen unos mismos derechos y prerrogativas, a pesar de las diferencias en número de integrantes. En efecto, la reflexión que procedería realizar es si, mediante esta ausencia, unida a la igualdad formal de todos los Grupos Parlamentarios, el Derecho parlamentario no está dando la espalda a una realidad básica de nuestro sistema político, como es la confrontación entre Gobierno y oposición al Gobierno, entendiendo por tal al único grupo capaz de sustituir al partido en el poder en las funciones de Gobierno. Cabe preguntarse si tratar a todos los grupos con plena igualdad no es en realidad obviar la realidad de nuestra vida parlamentaria. Ya lo dijo Jean Giraudoux, poniéndolo en boca de su personaje Héctor, en su premonitora obra de teatro *La Guerra de Troya no tendrá lugar* (*La Guerre de Troie n'aura pas lieu*): «ningún poeta ha interpretado la naturaleza tan libremente como un jurista la realidad» (*«jamais poète n'a interprété la nature aussi librement qu'un juriste la réalité»*).

En España, el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento de ordenación general de precedencias del Estado alude, a los únicos efectos protocolarios, al cargo de «Jefe de la Oposición». No existe ninguna otra norma que regule o reconozca el carácter específico del líder del partido más importante de la oposición.

En Cataluña, por el contrario, donde el sistema de partidos es diferente al existente en las Cortes Generales, el Decreto 256/2004, de 13 de abril, regula el estatuto del jefe de la oposición, al que define como «el presidente del Grupo Parlamentario de la oposición con más escaños en el Parlamento y, en caso de que dos grupos tuviesen esa condición, el que haya obtenido más votos en las elecciones celebradas». El decreto, además de regular las causas de adquisición y pérdida de la condición de jefe de la oposición, especifica sus atribuciones y funciones.

### 1.3. Recapitulación

En el Reino Unido, la razón que explica la ausencia del concepto de los Grupos Parlamentarios es el surgimiento de la idea de un Gobierno parlamentario fuerte, en torno a un primer ministro que ha de contar con la mayoría de la Cámara, y frente al que se alza la leal oposición al Gobierno de Su Majestad. En el continente, por el contrario, la idea de Gobierno es más difuminada, frente al cual, además, prevalece, bien la supremacía del Rey, bien la supremacía de una asamblea que representa la voluntad de la Nación. En este contexto, surgen, como consecuencia de la universalización del sufragio y su corolario, los partidos de masas, la necesidad de regular la composición de la asamblea en grupos partidistas más o menos fuertes.

En definitiva, la vida parlamentaria es posible sin Grupos Parlamentarios. El lector español se planteará entonces la pregunta de cómo funciona un sis-

tema parlamentario moderno en el que no existe la tensión entre los Grupos Parlamentarios.

En respuesta a esta interrogante, es preciso analizar, como haremos a continuación, las dos tensiones básicas del sistema parlamentario británico: el que confronta al Gobierno y a la oposición, y el que confronta a distintos tipos de Diputados en el seno de los partidos con representación parlamentaria. Cada una de estas tensiones se manifiestan a través de unas instituciones que les son propias, y se sirven de diversos procedimientos para confrontarse. Tras la descripción de cada una de estas dos tensiones, trataremos de analizar las instituciones creadas para manifestarlas, así como los procedimientos más relevantes puestos a su disposición.

## II. LA CONFRONTACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES

La primera tensión, ya descrita, del sistema parlamentario británico es la que existe entre el Gobierno y la oposición. Las instituciones claves por las que se manifiesta la confrontación son el primer ministro y el gabinete, como partes esenciales del Gobierno de Su Majestad, y frente a éste, el conocido como «gabinete en la sombra», encabezado por el líder de la oposición. Por otra parte, la fijación del orden del día en la Cámara de los Comunes constituye tal vez la forma más interesante en la que se canaliza la compleja relación entre el Gobierno y la oposición, y que resultará ajena a los mecanismos a los que está acostumbrado el lector español.

### 2.1. El gabinete, el Gobierno de Su Majestad y el gabinete en la sombra

De hecho, la propia configuración de la sala de Plenos de la Cámara de los Comunes refleja la confrontación entre el Gobierno y la oposición: no se trata de un hemiciclo, como exige la tradición ilustrada de la Revolución francesa, sino de cinco hileras de bancos corridos que hacen las veces de escaños, dispuestos a cada uno de los dos lados de una gran mesa central. Las cinco filas de escaños situados a la derecha del *Speaker* (Presidente de la Cámara) están ocupados por el Gobierno de Su Majestad y los Diputados que lo apoyan. Los miembros del gabinete se sientan en la primera fila, los demás Diputados del mismo partido (o, en su caso, coalición de partidos) en las filas posteriores. Las cinco hileras de escaños situadas a la izquierda del *Speaker* están ocupadas por los Diputados de la oposición. En la zona central de la sala de Plenos, separando a las dos mitades enfrentadas de la Cámara, se halla una mesa, a cuyo extremo el macero deposita la maza, símbolo de la autoridad del Parlamento. Sobre esta mesa se sitúan, además, dos cajas de despacho (*dispatch boxes*), una al lado derecho, desde donde toma la palabra el primer ministro o quien le sustituya en nombre del Gobierno, y otra, justo enfrente, al lado izquierdo de la mesa, para el líder de la oposición.

Esta confrontación entre el líder del Gobierno (el primer ministro) y el líder de la oposición tiene un carácter tan esencial en el sistema parlamentario británico que en situaciones extraordinarias se ha llegado a reconstruirlo mediante una ficción. De lo contrario, el funcionamiento del sistema parlamentario británico carecería de sentido, al desaparecer el resorte fundamental que lo anima. En efecto, durante la Segunda Guerra Mundial se constituyó un Gobierno de unidad nacional compuesto por un gabinete con miembros conservadores y laboristas, con el conservador Churchill como primer ministro. A pesar de ello, y con el fin de preservar el correcto funcionamiento del sistema parlamentario, el *Speaker* tuvo que designar a un miembro laborista de la Cámara para que ejerciera la oposición frente al Gobierno de unidad nacional.

### 2.1.1. *El gabinete y el Gobierno de Su Majestad*

Por lo tanto, en la primera fila de los escaños situados a la derecha del *Speaker* se sientan los miembros del gabinete del Gobierno de Su Majestad. El gabinete, presidido por el primer ministro, está compuesto por los ministros de gabinete, que asumen la responsabilidad de sus respectivos departamentos ministeriales, al tiempo que participan en la elaboración y discusión de política general del Gobierno.

Por convención, tanto el primer ministro como todos los miembros del Gobierno, estén o no en el gabinete, han de ser parlamentarios. El concepto de Gobierno en el Reino Unido es más amplio que en España, donde, de conformidad con el artículo 98.1 de la Constitución, desarrollada posteriormente por la Ley del Gobierno, sólo está compuesto por el Presidente del Gobierno y los ministros. En el caso británico, el Gobierno comprende las siguientes categorías de miembros, que pasamos a enumerar jerárquicamente:

- El primer ministro, que es, como hemos visto más arriba, por convención, el líder del partido mayoritario y miembro de la Cámara de los Comunes.
- Los ministros del gabinete, que suelen dirigir los departamentos ministeriales de mayor relevancia, si bien no es inusual que un miembro del gabinete no posea responsabilidades ministeriales, siendo denominado en este caso «ministro sin cartera». Lo importante, sin embargo, es que, con o sin «cartera», se trata de un miembro del gabinete, que es el comité del Gobierno que tiene como función coordinar las políticas de los distintos departamentos gubernamentales y dirigir la tarea del Gobierno en su conjunto.
- Los ministros que no forman parte del gabinete, y que dirigen sus propios departamentos ministeriales.
- Los ministros de Estado que ostentan la segunda jefatura de los ministerios más relevantes.

- Los secretarios parlamentarios privados, que toman la palabra en la Cámara en nombre de los ministros, a quienes representan a efectos parlamentarios.

Todos ellos conforman el «Gobierno de Su Majestad». En total se calcula que alrededor de un centenar de miembros de la Cámara de los Comunes ostentan algún cargo en el Gobierno, en cualquiera de las anteriores categorías. Si tenemos en cuenta que la mayoría mínima para formar Gobierno (lo que España sería una mayoría absoluta) se encuentra entre 320 y 330 Diputados, de un total de 646 Diputados en la actualidad, la tercera parte de los Diputados del partido del Gobierno están técnicamente en el Gobierno.

### 2.1.2. *El líder de la oposición y el gabinete en la sombra*

En la primera hilera de los escaños a la izquierda del *Speaker*, y justo enfrente del primer ministro, se sienta el líder de la oposición. Junto a éste, y en esta primera fila de escaños a la izquierda del *Speaker*, se sientan los miembros del gabinete en la sombra.

El líder de la oposición no es sólo mencionado en las *Standing Orders*, a los efectos establecidos más arriba, sino que goza desde 1937 de un estatus especial como alto cargo de la Cámara con remuneración específica. El líder de la oposición posee además especiales prerrogativas:

- Es, de alguna forma, la «sombra» del primer ministro y, como tal, es consultado en todas las decisiones importantes para el país.
- Posee la prioridad en la formulación de las preguntas orales al primer ministro, con el fin de manifestar lo más gráficamente posible la confrontación entre los dos polos de la política británica. El tiempo de preguntas al primer ministro (*Prime Minister's Question Time*) se desarrolla durante media hora todos los miércoles a las quince horas. Seis preguntas son siempre asignadas al líder de la oposición. Además, el líder de la oposición no está vinculado por la norma que exige que las preguntas sean formuladas por escrito con carácter previo, formulando así lo que se denominan «preguntas suplementarias».
- Es el líder de la oposición el que determina también el uso de los 17 días que le son otorgados por la SO 14 (2). Estos días se suelen utilizar para debatir mociones presentadas por la oposición.

La idea es que la oposición pueda asumir el Gobierno tan pronto como éste deje de tener la confianza de la Cámara de los Comunes. Para ello, el líder de la oposición nombra a un gabinete en la sombra entre Diputados de su partido, con la finalidad de que ejerzan la responsabilidad de las distintas políticas sectoriales y que en la práctica actúen de portavoces del partido en esas mismas áreas de Gobierno, frente a los jefes de los departamentos ministeriales correspondientes.

Este gabinete en la sombra conforma la «leal oposición al Gobierno de Su Majestad». Pasamos a continuación a describir cómo se nombran los líderes de los dos partidos que pueden conformar Gobierno, y que, por lo tanto, ostentarán, o bien el cargo de primer ministro, o bien el de líder de la oposición. Su designación, así como la de los miembros de sus respectivos gabinetes, es regulada por normas internas de los propios partidos, y varían de un partido a otro.

### 2.1.3. *Líderes de los partidos políticos*

El primer ministro y el líder de la oposición son, de acuerdo con las convenciones parlamentarias, los líderes de sus respectivos partidos en la Cámara, es decir, del partido que apoya al Gobierno en el primer caso y del principal partido de la oposición en el segundo. Interesa describir cómo son elegidos estos líderes, así como los Diputados que componen los respectivos gabinetes. Existen, en efecto, ciertas diferencias en el nombramiento de estos cargos en los dos principales partidos, el conservador, hoy en la oposición, y el laborista, actualmente en el poder.

El líder conservador es elegido por los militantes del partido entre los miembros conservadores de la Cámara de los Comunes. El cargo de líder queda vacante cuando el anterior titular en el cargo pierde una votación de confianza de los Diputados de su propio partido en la Cámara, o cuando no obtenga el respaldo de la mayoría de los militantes en una votación instada por el 15 por 100 de los Diputados conservadores. En ambos supuestos, el líder ha de renunciar, procediéndose entonces a elegir al nuevo líder. Para ello, si se presentan más de dos candidaturas para el cargo, se procederá a realizar sucesivas votaciones entre los Diputados conservadores en las que se irá excluyendo en cada votación al candidato con menor número de votos, hasta que se puedan presentar dos candidatos a la militancia. Los dos candidatos con más apoyos entre los Diputados conservadores son sometidos entonces a una votación en la que participan todos los militantes del partido, siendo designado como líder el candidato que obtenga el mayor número de votos.

Una vez elegido, el líder conservador posee plena libertad para designar, de entre los Diputados o pares de su partido, a los ministros de su gabinete o, en el caso en que el partido esté en la oposición, a los miembros del gabinete en la sombra, que en el caso conservador posee el nombre técnico de «comité consultivo».

El líder del partido laborista es elegido por la conferencia del partido de entre los Diputados laboristas de la Cámara de los Comunes. En la conferencia, que tiene carácter anual, los votos se dividen en tres tercios: el primero en el que votan los Diputados laboristas de la Cámara de los Comunes y los europarlamentarios; el segundo que agrupa a los militantes individuales del partido; y las organizaciones afiliadas, que están conformadas principalmente por los sindicatos, votan en el tercer y último tercio. La presentación

de candidatos a líder requiere el apoyo del 12,5 por 100 de los Diputados laboristas en caso de vacante en el liderazgo o del 20 por 100 de los Diputados laboristas cuando se presenta un candidato que se vaya a enfrentar al líder en el poder. Resultará elegido el líder que obtenga la mitad de los votos totales. En el caso en que ningún candidato obtenga dicha mayoría, se procederá a realizar votaciones sucesivas eliminando en cada votación a los candidatos con menor número de votos, hasta que uno de los candidatos obtenga la mayoría de los votos totales.

Junto con el líder, se elige asimismo al líder adjunto, que asumirá el liderazgo en caso de muerte o incapacidad del líder hasta la celebración de la siguiente conferencia anual del partido. En el caso en que el líder fallezca o se vea imposibilitado para el ejercicio del cargo siendo primer ministro, será el gabinete, tras consultar con el comité ejecutivo del partido laborista, el que designe como nuevo líder (y, por lo tanto, como nuevo primer ministro) a un miembro del gabinete hasta que se celebre la siguiente conferencia anual.

En el caso en que el partido laborista se encuentre en la oposición, el líder y el líder adjunto han de ser reelegidos todos los años. En el caso en que líder sea primer ministro, sólo se procederá a una nueva elección si así lo solicita una mayoría de la conferencia del partido, lo que no ha ocurrido nunca.

El gabinete en la sombra laborista adopta el nombre técnico de «comité parlamentario» y está compuesto, además de por el líder y el líder adjunto, por el jefe *whip*, por el presidente del partido parlamentario laborista, así como por 18 Diputados (tres de los cuales, como mínimo, han de ser mujeres) elegidos anualmente por el partido parlamentario. Por lo tanto, el líder laborista tiene una capacidad menor de nombramiento que su homólogo conservador, en favor del partido parlamentario, que agrupa a todos los Diputados laboristas de la Cámara. El líder laborista sí nombra personalmente, entre los Diputados de su partido, a la cincuentena de portavoces sectoriales adjuntos, si bien dichos nombramientos han de contar con la aprobación del partido parlamentario laborista.

En el caso de que el líder laborista sea nombrado primer ministro, estará obligado a elegir en su primer gabinete a los miembros del gabinete en la sombra, siempre y cuando éstos hubieren sido reelegidos Diputados en el nuevo Parlamento. Existen dudas sobre la validez constitucional de esta norma interna del partido laborista, si bien su trascendencia práctica es limitada, puesto que nada impide al líder cesar a cualquiera de los miembros de su gabinete y sustituirlo por algún otro Diputado de su confianza.

Quedan así descritos, con las idiosincrasias propias de cada uno de los dos grandes partidos, las dos instituciones, el líder y su gabinete, que proporcionan la más clara visualización de la confrontación entre el Gobierno y la oposición.



## 2.2. La fijación del orden del día: el líder de la Cámara y los «canales usuales»

El lector español está acostumbrado a que el orden del día del Pleno, en lo que al Congreso de los Diputados se refiere, se fije por el Presidente de la Cámara junto con la junta de portavoces, en cuyo seno están representados los Grupos Parlamentarios a través de sus respectivos portavoces, y donde las decisiones se toman por voto ponderado.

En la Cámara de los Comunes, la forma en que se ordena el orden del día de la Cámara pone de manifiesto la complejidad de la confrontación Gobierno/oposición. El orden del día de la semana siguiente es presentado todos los jueves ante el Pleno por el líder de la Cámara, que es el miembro del gabinete cuya principal función es la de organizar el orden del día del Gobierno, en estrecha vinculación con el *whip* gubernamental, cuyas funciones describiremos más adelante. El orden del día para la siguiente sesión plenaria, antes de ser anunciado a la Cámara, es objeto de discusión con los portavoces competentes de la oposición, y en particular con el líder de la Cámara en la sombra y el *whip* principal de la oposición.

### 2.2.1. *El Gobierno tiene preferencia*

Es preciso tener en cuenta que, de conformidad con la SO 14 (1), los asuntos gubernamentales tienen preferencia respecto de cualquier otro asunto, lo que no impide una previa concertación entre Gobierno y oposición. El Gobierno está interesado en que las relaciones con la oposición sean lo más armoniosas posibles, con el fin de evitar cualquier práctica obstruccionista y poder tramitar el programa legislativo del Gobierno sin sobresaltos, de acuerdo con el calendario fijado por el propio Gobierno. Asimismo, la oposición tiene interés en mantener también relaciones armoniosas con el Gobierno, puesto que queda en manos de éste la posibilidad de tramitar asuntos que sean de interés para la oposición, así como fijar los días concretos que son reservados al líder de la oposición. El acuerdo entre los líderes de la Cámara, el del Gobierno y el de la oposición, abarcan habitualmente los siguientes ámbitos: la extensión temporal de los debates, las iniciativas legislativas que han de ser debatidas en pleno y en comisión, el calendario de la tramitación de las iniciativas, las comisiones que van a ser presididas por Diputados de la oposición o el tiempo otorgado a los oradores que cierran el debate en los asuntos de importancia.

Estas consultas al margen de los procedimientos formales de la Cámara, pero esenciales para el funcionamiento ordenado de la Cámara, reciben el nombre de «los canales usuales». Canales que buscan el entendimiento armonioso entre el Gobierno y la oposición, cuyas relaciones están presididas por la confianza mutua y en donde no es del interés de ninguna de las dos partes engañar a la otra. Asimismo, no olvidemos que, debido a la alternancia en

el poder entre los dos principales partidos, los líderes de las Cámaras han tenido experiencia tanto en el Gobierno como en la oposición y suelen tener importantes intereses comunes en lo que se refiere a la ordenación de los asuntos parlamentarios. Este entendimiento entre caballeros puede ir en detrimento de los intereses de los Diputados que no forman parte ni del Gobierno ni del gabinete en la sombra (los denominados *back-benchers* que describiremos más adelante). De hecho, las perturbaciones en el orden del día como consecuencia de prácticas obstruccionistas no suelen proceder de la oposición, sino de los *back-benchers*.

La ruptura de los «canales usuales» no es usual, y se suele producir como consecuencia de consideraciones tácticas por parte de la oposición. Así, la última ruptura de los «canales usuales» se produjo en el período de sesiones 1993-1994 a instancia del partido laborista, entonces en la oposición, como arma contra el Gobierno conservador de John Major, entonces muy debilitado por la rebelión de sus propios Diputados conservadores como consecuencia de los asuntos europeos. La ruptura de los «canales usuales» supone la utilización de toda una serie de prácticas obstruccionistas que hacen más difícil la vida parlamentaria en todos los ámbitos.

### 2.2.2. Los «días de la oposición»

La excepción al principio de la prioridad del Gobierno en la fijación del orden del día son los «días de la oposición». Como ya vimos más arriba, el SO 14 prevé la existencia de veinte días de oposición, distribuidos de la siguiente forma: diecisiete para el líder de la oposición y tres para el líder del segundo partido en la oposición. Las *Standing Orders* sólo fijan el número de días por período anual de sesiones, pero no determinan el día de celebración de los mismos, que ha de ser fijado por el líder de la Cámara de conformidad con los «canales usuales».

## 2.3. Terceros partidos y partidos minoritarios

En la actualidad, los partidos laborista y conservador suman entre ambos 548 Diputados (352 y 196 respectivamente) de los 646 Diputados de la Cámara. El resto de Diputados son miembros del tercer partido, de los partidos minoritarios, o son Diputados independientes al no estar adscritos a partido alguno. En cualquier caso, estos Diputados se sitúan al margen de la confrontación básica entre Gobierno y oposición, si bien se sientan junto con los Diputados de la «leal oposición al Gobierno de Su Majestad».

El tercer partido, desde el período de entreguerras, es el partido liberal que, tras la integración de un número de Diputados laboristas al inicio de los años ochenta, pasó a denominarse partido liberal demócrata.

### 2.3.1. *Los liberal demócratas*

Es importante tener en cuenta un dato en la representación escénica, tan importante en un Parlamento como el británico: el líder de los liberal demócratas no toma la palabra desde el *dispatch box* situado en la mesa que separa a los Diputados que apoyan al Gobierno de los Diputados de la oposición, si bien en la presente legislatura ha hecho amago de hacerlo. El *dispatch box* a la izquierda de la mesa central está tradicionalmente reservado al líder de la oposición que es por convención el líder del segundo partido en la Cámara. En los años 1923-1924, el antiguo primer ministro liberal Asquith, tras perder el cargo, tomaba la palabra desde el *dispatch box* junto al líder de la oposición. Se trataba de una época en que la representación del tercer partido era aún importante y disputaba al partido laborista la posición del principal partido de la oposición.

Debido a su disminuida representación numérica (63 Diputados a 20 de octubre de 2006), el partido demócrata liberal no podría formar Gobierno si no es en coalición con alguno de los dos grandes partidos, en el hipotético caso en que ninguno de los dos obtuviera el número suficiente para gobernar en solitario. Por ello, el tercer partido no nombra tradicionalmente gabinete en la sombra. Sin embargo, a partir de 1999 se designa por su líder un gabinete en la sombra con la finalidad, exclusivamente política, de poner de manifiesto que la oposición del partido liberal demócrata es más eficaz que la ejercida por el partido conservador.

El líder de los liberal demócratas es elegido de entre los Diputados de su partido en la Cámara de los Comunes. La candidatura ha de contar con el apoyo de otro Diputado y de 20 militantes o de 20 oficinas locales del partido. En su elección participan, al igual que en el caso del partido conservador, todos los militantes, de conformidad con la fórmula electoral de voto alternativo.

El partido liberal demócrata se diferencia del resto de partidos minoritarios al tener una representación que abarca la totalidad del Reino Unido.

### 2.3.2. *Partidos minoritarios y Diputados independientes*

El resto de partidos representados en la Cámara de los Comunes, denominados partidos minoritarios, pueden ser de dos tipos:

- De carácter nacionalista o que limitan su interés a una región del Reino Unido (Escocia, Irlanda del Norte y Gales). Así, dentro de esta categoría incluimos al Partido Nacionalista Escocés (seis Diputados) que actúa en la Cámara conjuntamente con el partido nacionalista galés Plaid Cymru (tres Diputados); en el caso del Ulster, el sistema de partidos es distinto al existente en el resto del Reino Unido, teniendo representación en Westminster los Unionistas Demócratas (nueve

Diputados), el Sinn Fein (con cinco miembros, que no votan por no haber adquirido la condición plena de Diputados), el Partido Socialdemócrata y Laborista (tres Diputados) y los Unionistas del Ulster (un Diputado).

- El partido «Respect», que cuenta con un único miembro, el antiguo Diputado laborista Galloway.

Finalmente, existen también unos Diputados que no están adscritos a ningún partido político, y que la doctrina denomina «independientes». En el actual Parlamento, el número de independientes es de dos.

Las *Standing Orders* sólo hacen referencia a estos partidos minoritarios en la ya citada SO 86, con el fin de determinar la composición de las comisiones de carácter legislativo, que tendrán que tener en cuenta la «composición de la Cámara».

### III. LA CONFRONTACIÓN ENTRE *FRONT-BENCHERS* Y *BACK-BENCHERS*

La segunda tensión básica que existe en el Parlamento británico es la que confronta a los *front* con los *back-benchers*. Tras aludir al concepto, describiremos las instituciones en las que se enmarca la tensión entre estos dos tipos de Diputados, y que incluyen a los *whips*, por un lado, y a los órganos generales de los partidos parlamentarios, por otro. Finalmente, aludiremos a cómo esta tensión condiciona la vida parlamentaria de la Cámara de los Comunes.

#### 3.1. Concepto

Se trata de dos conceptos de difícil traducción, teniendo además en cuenta que en el Parlamento español no existe en la actualidad una confrontación similar. Con la palabra *benchers* se denomina a los que se sientan a los escaños, por lo tanto, se trata de una distinción que opera entre distintos tipos de Diputados. Los *front-benchers* son los que se sientan en las primeras filas de escaños de ambos lados de la Cámara, y que, por lo tanto, asumen posiciones de liderazgo, bien en el seno del Gobierno, bien en el seno de la oposición, al formar parte del gabinete en la sombra. Los *back-benchers*, por el contrario, son aquellos Diputados que, pertenecientes a un mismo partido, carecen de cargos de responsabilidad en el Gobierno o en el gabinete en la sombra. La tensión que aquí describimos es la que existe entre el liderazgo del partido en el Parlamento y los Diputados «de base».

La diferenciación entre uno y otro tipo de Diputado se da principalmente entre los miembros del partido de Gobierno y, en menor medida, entre los Diputados de la «leal oposición». En el caso del partido gubernamental, por *front-benchers* hemos de incluir a todos los Diputados que ostentan cargo en el Gobierno, desde el primer ministro hasta los secretarios privados parla-

mentarios. Tal como mencionamos más arriba, el número de *front-benchers* alcanzarían el centenar, entre los Diputados del partido en el Gobierno. Como consecuencia del principio de responsabilidad colectiva, todos los miembros del Gobierno, es decir, todos los *front-benchers*, suelen apoyar sin reservas la posición del Gobierno. En el partido de la oposición, los *front-benchers* son los miembros del gabinete en la sombra y, en su caso, los portavoces elegidos por el líder de la oposición.

Cabría argumentar que la ausencia de este tipo de confrontación en el caso español podría deberse al sistema electoral. En España, el sistema de elección, mediante listas cerradas confeccionadas por las organizaciones de los partidos, impediría en la práctica el surgimiento de este tipo de confrontación. Los Diputados a Westminster, elegidos por circunscripciones unipersonales, requieren obviamente del patrocinio del partido, pero también del apoyo directo de sus electores si desean resultar elegidos, lo que garantiza un ámbito de libertad de actuación frente al partido. En cualquier caso, si bien la doctrina en el Reino Unido discute si el elector ejerce su voto movido por las siglas del partido o por la personalidad del candidato, no hay duda de que, gracias al sistema electoral, los mecanismos de control del partido sobre el candidato son menos férreos que en el caso español.

### 3.2. Los *whips*

Sin lugar a dudas, el partido que apoya al Gobierno es el más interesado en controlar a sus Diputados para que sigan las consignas del Gobierno y poder así garantizar la aprobación de las medidas legislativas que estime prioritarias, de acuerdo con el calendario gubernamental.

El encargado de velar por este encuadramiento de los Diputados, así como por transmitir al liderazgo las posibles dudas y reticencias de los propios Diputados, son los *whips*. En inglés, el término posee el significado de «látigo» y la expresión procede de los «*whipper-in*», que en la práctica de la caza del zorro son los encargados de encuadrar, agrupar y azuzar a los perros que han de perseguir al zorro.

El Gobierno cuenta con los siguientes *whips*, todos ellos considerados como altos cargos de la Cámara de los Comunes y remunerados como tales: el jefe *whip* del Gobierno, que ostenta asimismo el cargo de secretario parlamentario del Tesoro, otros diez *whips* gubernamentales que ostentan cinco de ellos cargos de la Casa Real (*Royal Household*) y los otros cinco el cargo de Lores comisionados del Tesoro, así como cinco *whips* adjuntos. Todos ellos, a pesar de sus títulos de carácter tradicional, son miembros de la Cámara de los Comunes. La oposición cuenta con el *whip* jefe de la oposición y dos *whips*, los tres con específicas remuneraciones por los cargos desempeñados. Además, la oposición suele nombrar a otros *whips* adjuntos, que suelen variar entre ocho y diez Diputados, con la misión de asistir al jefe *whip*.

Los *whips* tienen una doble función. En primer lugar, suponen un punto de contacto entre el liderazgo del partido (los *front-benchers*) y los Diputados

«de base» (los *back-benchers*). Los *whips* tienen como principal labor la de informar acerca de los puntos del orden del día de la Cámara y exigen la asistencia de los Diputados. Esta información se traslada mediante una notificación que, confusamente, también recibe el nombre de *whip*. En dicha notificación aparecen los distintos puntos del orden del día subrayados. Si el punto está subrayado tres veces, se trata de un *whip* de tres líneas, y la asistencia del Diputado es considerada vital. Un *whip* subrayado dos veces significa que la asistencia es importante, por coincidir habitualmente con una votación por división. Si el *whip* está subrayado una sola vez, la asistencia del Diputado es sólo requerida.

En segundo lugar, los *whips* sirven además de medio de comunicación entre el liderazgo y los Diputados de base de la Cámara, transmitiendo al primero los problemas y las dudas de los segundos. Debido a que son los que mejor conocen a los Diputados, los *whips* también están facultados para proponer a cargos de responsabilidad en el Gobierno o en las comisiones de la Cámara. Estas propuestas se traducen directamente en nombramientos o, cuando se trata de cargos en las comisiones de carácter legislativo (las *standing committees*), en propuestas que han de elevarse a la Comisión de Selección de la Cámara de los Comunes. Las normas internas del partido laborista exigen que antes de recomendar a un Diputado a una de estas comisiones, el *whip* debe consultar previamente con los ministros o, en su caso, con los miembros del gabinete en la sombra, así como con el presidente del comité departamental correspondiente del partido.

Esta posibilidad de recomendación a ciertos cargos, así como la presentación de un criterio desfavorable a propuestas de otros órganos, constituyen un «mecanismo de persuasión» clave en poder del *whip*. Es importante tener en cuenta que, a pesar de lo que podría hacer suponer su nombre, el *whip* no posee poderes disciplinarios. La facultad sancionadora, cuyo procedimiento si puede ser instado por el *whip*, corresponde al partido.

La retirada del *whip* a un Diputado equivale a su expulsión del partido, al dejar de exigírsele la disciplina del partido. Esta retirada constituye de hecho una sanción impuesta por el propio partido y puede tener carácter temporal o definitivo, en función de la gravedad de la falta cometida. Al igual que en España, la pérdida del *whip* y la salida del partido no acarrea la pérdida del escaño, que el Diputado mantiene hasta su renuncia o hasta la expiración de su mandato.

Una importante diferencia existente entre los partidos es el procedimiento para el nombramiento de los *whips*. En el partido conservador, el *whip* es nombrado por el líder, mientras que en el partido laborista, el *whip* es nombrado por el partido parlamentario.

### 3.3. Órganos generales de los partidos parlamentarios

Por otra parte, y frente a los *whips*, los *back-benchers* están encuadrados en determinados órganos del propio partido político en la Cámara, cuya estructura y funcionamiento varían en función del partido de que se trate.

### 3.3.1. El «Comité 1922» y el comité ejecutivo del partido conservador

Los Diputados conservadores se agrupan en el Comité de Miembros Privados Conservadores, también conocido por el «Comité 1922», que se constituyó en 1923 por los Diputados conservadores que fueron elegidos por primera vez en las elecciones generales de 1922.

Cuando el partido está en el Gobierno, este comité incluye a los *back-benchers* pero excluye a los ministros y miembros del Gobierno, que no pueden asistir si no son invitados. En la oposición, la composición del comité cambia, pues agrupa a todos los Diputados conservadores con la única exclusión del líder. Es en esta reunión en la que el *whip* conservador presenta sus instrucciones, cuando el partido está en el Gobierno, o las recomendaciones, cuando está en la oposición.

En cada período anual de sesiones, el comité elige a su presidente, a dos vicepresidentes, al tesorero y a dos secretarios. El presidente del comité, que suele mantener el cargo durante toda legislatura, al ser reelegido anualmente, juega un papel relevante en tanto que portavoz de los *back-benchers* menos experimentados así como por sus buenos oficios en caso de conflicto interno del partido, al gozar de acceso directo al líder y representar los intereses de los *back-benchers* frente a la organización del partido representada por los *whips* que, en el caso del partido conservador, son elegidos por el líder.

Estos seis cargos elegidos anualmente, junto con doce *back-benchers* también elegidos por el «Comité 1922» conforman el comité ejecutivo, del que no pueden formar parte los miembros del gabinete en la sombra y que suele ser el órgano más eficaz de representación de los intereses de los *back-benchers*, debido a su fuerte influencia sobre el liderazgo del partido.

### 3.3.2. El partido parlamentario laborista y el comité parlamentario

En el caso del partido laborista, el partido parlamentario (en adelante, PPL) reúne a todos los parlamentarios laboristas sin distinciones. Es durante su reunión semanal en la que el *whip* laborista presenta sus instrucciones en relación con el orden del día de la Cámara. De hecho, y a diferencia de lo que ocurre con el partido conservador, los *whips* son elegidos por el PPL. Tanto en la oposición como cuando el partido laborista está en el Gobierno, los ministros o miembros del gabinete en la sombra suelen participar en esta reunión. En caso en que el partido esté en el Gobierno, esta reunión de *front* y *back-benchers* suele ser de gran utilidad para que el propio ministro afectado pueda resolver las dudas de los Diputados de base, quienes a su vez pueden formularle sus inquietudes directamente.

El órgano ejecutivo cuando el partido está en la oposición es el gabinete en la sombra, cuyos miembros, recordemos, son elegidos por el PPL. Cuando el partido está en el Gobierno, el comité ejecutivo está compuesto por los cuatro cargos del PPL (es decir, el líder, el líder adjunto, el jefe *whip* en los Comunes

y el presidente del PPL), seis *back-benchers* elegidos por sus compañeros *back-benchers*, un *back-bencher* miembro de la Cámara de los Lores y cuatro miembros del Gobierno elegidos por el primer ministro. El comité parlamentario está presidido por el presidente del PPL, que suele ser miembro del gabinete.

Tanto en el partido conservador como en el partido laborista se crean además comités de carácter especializado, con la finalidad de elaborar las políticas del partido, así como debatir y realizar el seguimiento de la política general de los distintos departamentos ministeriales. En estos comités suelen tener cierto peso las opiniones de los *back-benchers*, sobre todo cuando el partido está en el Gobierno.

### **3.4. Las relaciones entre los *front* y *back-benchers* y la disciplina de partido**

Las relaciones entre los *front* y los *back-benchers* son probablemente más ambivalentes que las relaciones entre el Gobierno y la oposición. Es preciso tener en cuenta que el liderazgo y los Diputados de base se necesitan mutuamente. Al igual que en España, la lealtad de los Diputados hacia su Gobierno es alta, teniendo en cuenta que la acción de Gobierno y sus políticas van a ser determinantes a la hora de recabar el voto del electorado. Por ello, la rebelión de los Diputados del mismo partido contra el Gobierno que ha obtenido la mayoría de la Cámara suele ser una medida de último recurso. Sin embargo, en caso de políticas impopulares, los *back-benchers* pueden rebelarse, constituyendo así un grave riesgo para el liderazgo del partido. Así, la primera ministra Margaret Thatcher tuvo que presentar su dimisión en 1990 como consecuencia de un rebelión exitosa de los *back-benchers* de su propio partido. Más recientemente, el Gobierno de Blair tuvo que afrontar una rebelión de una parte muy significativa de sus Diputados de base como consecuencia de la guerra de Iraq.

El foro parlamentario donde se suele poner de manifiesto el papel del *back-bencher* son las *select committees*, que son comisiones parlamentarias que se constituyen con la finalidad de controlar y supervisar la labor del Gobierno y, en los que, por común acuerdo de los partidos, no suelen estar compuestos por *front-benchers*. La intermediación de los *whips* para proponer el nombramiento de los vocales de cada uno de los partidos a estas comisiones suelen limitar el riesgo de que estas comisiones se conviertan en excesivamente críticas con la labor gubernamental por parte de los Diputados del partido que apoya al Gobierno. Sin embargo, y habiendo realizado esta primera observación, no es menos cierto que los Diputados no están sometidos a la disciplina de los *whips* en el ejercicio de la función de control ejercida por estas comisiones. Los *back-benchers* poseen, por lo tanto, un cierto margen de libertad frente a la línea oficial de su partido y del Gobierno, y sus vocales no suelen votar de acuerdo con indicaciones de partido. De hecho, cuando en el pasado los Diputados votaban de conformidad con las instrucciones de los *whips*, se consideró que la misión de estas comisiones no estaba siendo cumplida, al ponerse en entredicho su autoridad y su objetividad.



Asimismo, los *back-benchers* poseen toda una serie de instrumentos, que incluyen desde preguntas y mociones, entre otras iniciativas parlamentarias, hasta el ejercicio de diversas prácticas obstruccionistas, para hacer valer sus opiniones o su descontento y presionar así al liderazgo del partido.

*Whips, back y front-benchers*, el partido parlamentario, son mecanismos a través de los cuales el propio sistema político trata de garantizar la independencia de los Diputados, sin perjuicio de la adscripción de éstos a una determinada disciplina, que no anula su voluntad y que incluso puede permitirle reaccionar, a través de los instrumentos previstos internamente por las normas del Parlamento y del partido, frente a las políticas del Gobierno apoyado por el propio partido, en caso de que consideren que sea errónea.

Se trata éste de un sistema que tiene realmente al Parlamento en el centro de la vida política: no sólo los líderes de los partidos son elegidos entre los Diputados, sino que los propios Diputados conservan ciertos mecanismos de rebelión frente al liderazgo del partido.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, es posible una vida parlamentaria sin Grupos Parlamentarios en el sentido en que los conocemos en España. El concepto de Grupo Parlamentario, en efecto, surge en el continente como respuesta a unas condiciones políticas concretas que no se dan en el Reino Unido, donde el resorte fundamental de la vida parlamentaria se encuentra en la tensión entre Gobierno y oposición.

La ausencia de Grupos Parlamentarios no impide la existencia de partidos políticos modernos, con fuerte disciplina de partido, y que condiciona la vida parlamentaria en todos sus niveles. Sin embargo, la confrontación entre Grupos Parlamentarios se ve sustituida, en el sistema británico, por dos tensiones, tanto entre partido como en el seno de los propios partidos, que conforman las dos coordenadas fundamentales sin las cuales resulta muy difícil entender la vida política y parlamentaria británica.

El sistema español sí que posee de forma muy manifiesta la confrontación entre Gobierno y oposición, que se traduce en la confrontación entre los dos Grupos Parlamentarios mayoritarios. Ahora bien, el protagonismo de los grupos, iguales en derechos y prerrogativas, introduce un elemento distorsionador en la vida política española, donde se parte, de acuerdo con el derecho parlamentario, de la igualdad entre los grupos, sólo matizada por el mayor o menor número de sus miembros, lo que a su vez permite la prioridad de unos grupos respecto de otros en la inclusión de puntos en el orden del día, o en relación con las tomas de decisión en las que se recurre al voto ponderado. Cabría preguntarse si la realidad de la confrontación entre Gobierno y oposición no debería ser reconocida expresamente por el derecho, mediante la regulación de un estatus especial para la oposición, distinto del estatus del resto de Grupos Parlamentarios.

Respecto de la segunda de las tensiones, ésta ya en el seno de los propios partidos parlamentarios, en el Reino Unido se ha sabido mantener un cierto contrapeso frente a la maquinaria de la organización del partido, que se manifiesta en la existencia de una tensión entre liderazgo y Diputados de base. Dicha tensión posee incluso sus mecanismos y sus procedimientos para manifestarse. En España, por el contrario, los Grupos Parlamentarios suelen eliminar cualquier confrontación en su seno, garantizando su total homogeneidad y la lealtad sin fisuras hacia el liderazgo. La razón última de ello hay que buscarlo sin duda en los sistemas electorales, y en el mayor o menor control de los partidos en la elaboración de las listas de candidatos. El sistema de listas cerradas de candidatos elegidos por las organizaciones de los partidos sin duda contribuye de forma notoria a desequilibrar la balanza en favor del aparato del partido. Por otra parte, el sistema de candidato único, claramente identificable, que sabe que ha de contar con cierto apoyo personal del electorado, y no sólo con el apoyo que le proporciona el partido, contribuye a garantizar una cierta independencia del candidato respecto de la organización, si bien tampoco es preciso olvidar que el poder del partido en la elección de ese candidato no desaparece, ni mucho menos.

La ausencia de tensiones en el seno de los grupos sin lugar a dudas contribuye a, comparado con la británica, una cierta pobreza de la vida política española, y una merma de la función del Parlamento. A diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, donde el Parlamento británico sigue siendo el verdadero centro de la vida política, en España, el Parlamento parece haberse limitado a una función de mero foro de confrontación entre el Gobierno y la oposición.

Es justamente en la utilización inteligente de estas tensiones en donde parecen encontrarse los resquicios que pueden garantizar una verdadera labor objetiva de control al Gobierno por parte del Parlamento. De lo contrario, estamos ante un Parlamento en el que una parte de la Cámara exalta acríticamente y unánimemente al Gobierno, y la otra ejerce un ataque igual de monolítico, lo que limita mucho la labor madura de control, que, si bien debe estar presidida por criterios de naturaleza política, no debe por ello prescindir de una cierta autonomía de los Diputados respecto de las consignas de sus partidos. De la excesiva simplificación de las labores del Parlamento, derivada de su división permanente en campos partidistas impermeables, sin duda sufre, en último término, la propia ciudadanía a la que el Parlamento trata de representar.

## V. BIBLIOGRAFÍA

### Textos básicos

HOUSE OF COMMONS, *Standing Orders of the House of Commons*, Stationery Office, Londres, 2005.

ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*, 22.<sup>a</sup> ed., Lexis Nexis, Londres, 2004.

GRIFFITH y RYLE, *Parliament, Functions, Practice and Procedures*, 2.<sup>a</sup> ed., Thomson, Londres, 2003.

## Otra bibliografía

- BRAND, J., *British Parliamentary Parties*, Clarendon Press, Londres, 1992.
- BOWLER, S.; FARELL, D. M., y KATZ, R. S., *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press, Columbus, 1999.
- BUDGE, I.; CREWE, I.; MCKAY, D., y NEWTON, K., *The new British Politics*, Addison Wesley Longman, Londres, 1998.
- GARCÍA PELAYO, M., «Derecho Constitucional Comparado», en *Obras completas*, I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- LYON, A., *Constitutional History of the United Kingdom*, Cavendish Publishing, Londres, 2003.
- MATTEUCCI, N., *Organización del poder y libertad*, Trotta, Madrid, 1998.
- PIMENTEL, C. M., «L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir», *Pouvoirs*, núm. 108, 2003.
- ROGERS, R., y WALTERS, R., *How Parliament Works*, 6.<sup>a</sup> ed., Pearson, Londres, 2006.
- VARELA SUANZES, J., *Sistema de Gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2002.



# Estados Unidos: la proyección de los partidos en el Congreso

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DISEÑO INSTITUCIONAL.—III. EL SISTEMA DE PARTIDOS: PREJUICIO Y REALIDAD.—IV. LA VIDA EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS.—4.1. La Cámara de Representantes.—4.1.1. La Presidencia y otros líderes de la Cámara.—4.1.2. Las Comisiones.—4.1.3. Los caucus o conferencias.—4.2. El Senado: la cámara individualista.—4.2.1. El Presidente y otros líderes.—4.2.2. Las Comisiones políticas.—V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Cualquier tratamiento de los Grupos Parlamentarios en un país determinado requiere previamente recordar las premisas sobre las que se basa su sistema constitucional, particularmente el diseño institucional. Al fin y al cabo los Grupos Parlamentarios son agrupaciones de Diputados que, salvo en el caso del Grupo Mixto, están unidos por un proyecto político común, por el hecho de haberse presentado a las elecciones bajo unas mismas siglas y, por lo tanto, políticamente hablando, puesto que jurídicamente se puede hilar más fino, son en esencia reflejo de los partidos políticos. Éstos son a su vez tributarios de la regulación de las instituciones y del sistema electoral por el que se haya optado, como hace ya años demostró Duverger<sup>1</sup>.

Por todo ello, antes de sumergirnos en la regulación de algo parecido a los Grupos Parlamentarios en Estados Unidos, daremos unas pinceladas sobre entramado institucional, procediendo después a describir, siquiera sea muy brevemente, el sistema de partidos.

---

★ Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica.

## II. EL DISEÑO INSTITUCIONAL

Es ya un lugar común en la doctrina norteamericana señalar que el esquema institucional originario se basaba en una visión newtoniana de la separación de poderes en la medida en que la articulación de la misma haría que la maquinaria funcionara por sí misma<sup>2</sup>. Son muy ilustrativas las palabras de Madison en *El Federalista*:

«¿A qué expediente recurriremos entonces para mantener en la práctica la división necesaria del poder entre los diferentes departamentos, tal como la estatuye la Constitución? La única respuesta que puede darse es que como todas las preocupaciones de carácter externo han resultado inadecuadas, el defecto debe suplirse ideando la estructura interior del Gobierno de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en su sitio»<sup>3</sup>.

Esta visión, según la cual las distintas ramas, y sobre todo el ejecutivo y el legislativo, compiten entre sí, se controlan e impulsan mutuamente, ha dominado el pensamiento constitucional prácticamente hasta nuestros días, pero cada vez son más las voces que destacan la difuminación del diseño primigenio por la consolidación de los partidos políticos. Tan es así, que algunos autores han propuesto adoptar de Europa la idea de los *derechos de la oposición*, ya que el sistema primitivo de frenos y contrapesos puede fallar dependiendo de la articulación de las mayorías<sup>4</sup>.

## III. EL SISTEMA DE PARTIDOS: PREJUICIO Y REALIDAD

En consonancia con la visión newtoniana inmediatamente descrita, los partidos políticos no ocupaban un papel relevante en la teoría constitucional. Es más, cualquier manual de hace años nos describía los partidos políticos como agrupaciones completamente laxas. En cierta medida sigue siendo así y no es necesariamente malo. De hecho, como observaba Martin Lipset al preguntarse por qué no existía en Estados Unidos un partido socialista, la laxitud de la estructura de los partidos contribuye de forma importante al

<sup>2</sup> Vid. M. Kamen, *A machine that would go of itself*, 1986.

<sup>3</sup> L. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>4</sup> Es el caso de D. J. Lewinson y R. H. Pildes en su artículo «Separation of Parties, not powers», publicado en la *Harvard Law Review*, vol. 119, núm. 8, junio de 2006: «The greatest threat to constitutional law's conventional understanding of, and normative goals for, separation of powers comes when government is unified and interbranch political dynamics shift from competitive to cooperative. Part III then takes up the challenge of imagining how law and political institutions might be reformed to restore the checks and balances that party unification undermines. In part, it does so by pursuing a strategy of institutional design, borrowing the idea of "opposition rights" from European parliamentary democracies to suggest avenues for recreating party competition within government institutions and revisiting the Progressive vision of a depoliticized bureaucracy as the "fourth branch" of government».

bipartidismo, porque incita a las organizaciones a trabajar en su seno en vez de acudir a la formación de otros partidos <sup>5</sup>.

¿Qué es lo que ha propiciado ese carácter tan abierto de los partidos? Probablemente hayan sido tres los factores más influyentes: la tradición liberal, el relativo bienestar económico tan favorecedor de las clases medias y un pragmatismo propio de gentes que tienen que edificar desde cero una sociedad <sup>6</sup>.

Lo cierto es que se pasó de rechazar los partidos en los primeros tiempos a ignorarlos.

El rechazo se produce en el entorno de los Padres Fundadores que idearon una Constitución antipartido por considerar a los partidos políticos divisiones institucionalizadas representativas de intereses facciosos. Sin embargo, como pronto se vio, las agrupaciones devinieron inevitables.

El punto de partida se sitúa por algunos autores apenas unos años después de la aprobación de la Constitución. Los primeros esfuerzos para la consecución de alianzas se hicieron por el Secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, quien en 1790 intentó reclutar a miembros del Congreso que apoyaran su programa económico. Por su parte, James Madison y Thomas Jefferson se unieron para organizar la oposición. En las elecciones de 1796 Federalistas y Republicanos forman grupos con líderes al frente centrados en el control de las nominaciones e, incluso en algunos Estados, en la organización de rudimentarias oficinas electorales <sup>7</sup>. A partir de este momento, y a pesar de las prevenciones de la sociedad americana frente a los partidos, éstos fueron un importante instrumento de cohesión nacional, el nexo de unión entre los hombres de Massachusetts y los de Carolina del Norte, entre los de Virginia y Nueva York. Una ironía frecuentemente resaltada por la doctrina norteamericana es que los precursores del moderno sistema de partidos fueron los autores de una Constitución antipartido <sup>8</sup>.

También la evolución de la institución presidencial, sobre la que tanto nos ha ilustrado Corwin, refleja la trayectoria de los partidos en los primeros tiempos <sup>9</sup>.

Los padres fundadores habían rechazado la elección del Presidente por parte del Congreso para evitar la dependencia del primero respecto de este

---

<sup>5</sup> Lo recordaba recientemente *The Economist*, en el número de 13 de enero de 2007, en el obituario dedicado a Seymour Martin Lipset, p. 41.

<sup>6</sup> William W. Chambers, «Party development and the american mainstream», en la obra colectiva *The American Party Systems*, Oxford University Press, New York, 1975.

<sup>7</sup> El Partido Demócrata sitúa su fundación en 1792 de la mano de Thomas Jefferson como un caucus del Congreso con el objetivo de luchar por el *Bill of Rights*. En 1798 el partido pasó a denominarse formalmente Partido Demócrata Republicano. Fue Andrew Jackson el que unas décadas más tarde impulsó una organización mucho más estructurada para el partido al crearse bajo su liderazgo la Convención Nacional, que en 1844 simplificó el nombre del partido, en adelante sería el Partido Demócrata. Tan importante fue Jackson para el partido, que el símbolo del Partido Demócrata, el burro, fue utilizado por primera vez por los viñetistas, para poner de relieve la cabezonería de aquél. Fueron unas décadas de enorme importancia para la cohesión del partido. En 1848 la Convención Nacional crea otra estructura política de enorme importancia, el Comité Democrático Nacional (*Democratic National Committee, DNC*), responsable de difundir la causa demócrata durante los periodos entre Convenciones.

<sup>8</sup> B. Ackerman, *The failure of the founding fathers*.

<sup>9</sup> E. S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787-1957*.

último. Después de la Presidencia de Washington los caucus de los partidos en el Congreso se convirtieron en el mecanismo para identificar y seleccionar candidatos presidenciables, lo que unido a la eventualidad de que las elecciones se decidieran en la Cámara de Representantes, hecho que sucedió dos veces entre 1800 y 1824, lanzó al Congreso a desempeñar un papel protagonista en la elección presidencial<sup>10</sup>. El resultado es que durante cuarenta años ejecutivo y legislativo funcionaron como dos entes fusionados. Hubo que esperar a la Presidencia de Andrew Jackson para que el funcionamiento del Gobierno empezara a parecerse al modelo de Madison, aunque por causas distintas a las previstas por este último. El Presidente Jackson apeló al pueblo, aunque tuviera que pasar por encima del Congreso y no dudó en utilizar el veto en numerosas ocasiones<sup>11</sup>. Fueron básicamente dos cambios institucionales los que hicieron posible la presidencia independiente de Jackson. En primer lugar, la aparición de los partidos de masas generó una presión popular sobre la nominación de los candidatos presidenciales que, aproximadamente en los años treinta del siglo XIX, desplazó a los caucus en beneficio de las convenciones nacionales. En segundo lugar, la práctica del Partido Demócrata vinculando a los electores presidenciales a un candidato específico desvirtuó el papel de los colegios electorales reduciendo las posibilidades de que la Cámara de Representantes tuviera que decidir las elecciones. A partir de este momento la figura del Presidente se apoyará sobre una sólida base popular, independiente del Congreso, pero no de los partidos políticos, si bien es verdad que a éstos no se les ha prestado la atención que han merecido en Europa, a pesar de que su implantación e influencia ha alterado el sistema de *checks and balances*, de

<sup>10</sup> De conformidad con la Enmienda XII: «Los electores se reunirán en sus respectivos Estados y votarán mediante cédulas para Presidente y Vicepresidente, uno de los cuales, cuando menos, no deberá ser habitante del mismo Estado que ellos; en sus cédulas indicarán la persona a favor de la cual votan para Presidente y en cédulas diferentes la persona que eligen para Vicepresidente, y formarán listas separadas de todas las personas que reciban votos para Presidente y de todas las personas a cuyo favor se vote para Vicepresidente y del número de votos que corresponda a cada una, y firmarán y certificarán las referidas listas y las remitirán selladas a la sede de Gobierno de los Estados Unidos, dirigidas al presidente del Senado; el Presidente del Senado abrirá todos los certificados en presencia del Senado y de la Cámara de Representantes, después de lo cual se contarán los votos; la persona que tenga el mayor número de votos para Presidente será Presidente, siempre que dicho número represente la mayoría de todos los electores nombrados, y si ninguna persona tiene mayoría, entonces la Cámara de Representantes, votando por cédulas, escogerá inmediatamente el Presidente de entre las tres personas que figuren en la lista de quienes han recibido sufragio para Presidente y cuenten con más votos. Téngase presente que al elegir al Presidente la votación se hará por Estados y que la representación de cada Estado gozará de un voto; que para este objeto habrá quórum cuando estén presentes el miembro o los miembros que representen a los dos tercios de los Estados y que será necesaria mayoría de todos los Estados para que se tenga por hecha la elección. Y si la Cámara de Representantes no elige Presidente, en los casos en que pase a ella el derecho de escogerlo, antes del día cuatro de marzo inmediato siguiente, entonces el Vicepresidente actuará como Presidente, de la misma manera que en el caso de muerte o de otro impedimento constitucional del Presidente».

También acaece otra circunstancia, que un Estado decida la mayoría en el Senado. Recientemente en las elecciones legislativas de 2006 hemos visto peligrar la mayoría demócrata en el Senado con motivo de la enfermedad del Senador demócrata por Dakota del Sur Tim Johnson, ya que sería el Gobernador del Estado, en este caso el republicano Mike Rounds, el que designara nuevo Senador en el supuesto de fallecimiento o renuncia.

<sup>11</sup> Andrew Jackson utilizó el veto en doce ocasiones, lo que en aquel momento era mucho, si bien no es nada en comparación con los 414 vetos de Grover Cleveland o los 635 de Franklin D. Roosevelt.



frenos y contrapesos. Por eso hablábamos al comienzo de este epígrafe de *ignorancia*, porque el tratamiento que la doctrina y la jurisprudencia les ha dedicado ha sido muy escaso<sup>12</sup>. A pesar de ello, a ningún observador político se le escapa la correlación existente entre la pertenencia a un partido y el comportamiento político, aun reconociendo que los partidos americanos nunca han llegado a alcanzar la casi perfecta unidad existente en los partidos de los sistemas parlamentarios europeos, y además, en algunas cuestiones el acuerdo o desacuerdo político traspasa las fronteras de los partidos. Esa correlación podría llevar a concluir que no hay un esquema de separación de poderes, sino dos, dependiendo de las mayorías existentes en las Cámaras. No es infrecuente leer a autores americanos que detectan un tránsito hacia el sistema de partidos propio de un régimen parlamentario, hablándose en este caso de *Gobierno responsable de partido* (*responsible party government*)<sup>13</sup>. La doctrina maneja un índice, el índice Rice, que refleja la media de miembros de un partido que votan en el mismo sentido, índice que arroja una clara tendencia hacia la unidad de los partidos<sup>14</sup>.

No obstante, es verdad que en el momento de escribir estas líneas se están produciendo numerosas deserciones en las filas republicanas, lo que probablemente se deba al intento de desmarcarse, de cara a las próximas elecciones presidenciales, del poco popular Presidente Bush. El registro de votos obrante en la Cámara de Representantes sobre las materias que integran las 100 horas del programa demócrata reflejan la situación tan peculiar que se está viviendo. A continuación reproducimos las tablas del archivo de la Cámara de Representantes:

**H R 1 RECORDED VOTE** 9-Jan-2007 7:17 PM.

**QUESTION:** On Passage.

**BILL TITLE:** Implementing the 9/11Commission Recommendations Act.

|                | <i>Ses</i> | <i>Noes</i> | <i>Pres</i> | <i>NV</i> |
|----------------|------------|-------------|-------------|-----------|
| Republicanos   | 68         | 128         | —           | 6         |
| Demócratas     | 231        | —           | —           | 2         |
| Independientes | —          | —           | —           | —         |
| Total          | 299        | 128         | —           | 8         |

<sup>12</sup> Levinson y Pildes (en su artículo cit. *supra*) recogen un extracto del voto particular del Juez Jackson en la sentencia «Youngstown» [Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer, 343 US 579 (1952)] en el que se sintetiza la influencia de los partidos políticos sobre la relación entre las instituciones: «[The] rise of the party system has made a significant extraconstitutional supplement to real executive power. No appraisal of his necessities is realistic which overlooks that he heads a political system as well as a legal system. Party loyalties and interests, sometimes more binding than law, extend his effective control into branches of government other than his own and he often may win, as a political leader, what he cannot command under the Constitution».

<sup>13</sup> G. Pomper, *The State of the Parties*, Green-Farmer.

<sup>14</sup> El índice Rice se utiliza desde el famoso artículo de S. A. Rice, «The behavior of legislative groups: a method of measurement», aparecido en la revista *Political Science Quarterly* en 1925.

**H R 2** RECORDED VOTE 10-Jan-2007 5:10 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** Fair Minimum Wage Act.

|                | <i>Síes</i> | <i>Noes</i> | <i>Pres</i> | <i>NV</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Republicanos   | 82          | 116         | —           | 4         |
| Demócratas     | 233         | —           | —           | —         |
| Independientes | —           | —           | —           | —         |
| Total          | 315         | 116         | —           | 4         |

**H R 3** RECORDED VOTE 11-Jan-2007 3:11 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** Stem Cell Research Enhancement Act.

|                | <i>Síes</i> | <i>Noes</i> | <i>Pres</i> | <i>NV</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Republicanos   | 37          | 158         | —           | 7         |
| Demócratas     | 216         | 16          | —           | 1         |
| Independientes | —           | —           | —           | —         |
| Total          | 253         | 174         | —           | 8         |

**H R 4** RECORDED VOTE 12-Jan-2007 2:22 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** Medicare Prescription Drug Price Negotiation Act.

|                | <i>Síes</i> | <i>Noes</i> | <i>Pres</i> | <i>NV</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Republicanos   | 24          | 170         | —           | 8         |
| Demócratas     | 231         | —           | —           | 2         |
| Independientes | —           | —           | —           | —         |
| Total          | 255         | 170         | —           | 10        |

**H R 5** YEA-AND-NAY 17-Jan-2007 5:35 PM.**QUESTION:** On Passage.**BILL TITLE:** College Student Relief Act.

|                | <i>Síes</i> | <i>Noes</i> | <i>Pres</i> | <i>NV</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Republicanos   | 124         | 71          | —           | 7         |
| Demócratas     | 232         | —           | —           | 1         |
| Independientes | —           | —           | —           | —         |
| Total          | 356         | 71          | —           | 8         |

**H R 6 YEA-AND-NAY** 18-Jan-2007 6:09 PM.

**QUESTION:** On Passage.

**BILL TITLE:** Creating Long-Term Energy Alternatives for the Nation Act.

|                | <i>Síes</i> | <i>Noes</i> | <i>Pres</i> | <i>NV</i> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| Republicanos   | 36          | 159         | —           | 7         |
| Demócratas     | 228         | 4           | —           | 1         |
| Independientes | —           | —           | —           | —         |
| Total          | 264         | 163         | —           | 8         |

No obstante estos resultados, creemos que se trata de una situación muy puntual que trae causa de las circunstancias anteriormente mencionadas, porque la tendencia es la progresiva afirmación de la disciplina de partido.

Autores como Pomper<sup>15</sup> detectan además señales claras de *parlamentarización* de los partidos: el contenido de los programas de los mismos, la evolución paralela de dichos programas para las elecciones legislativas y para las presidenciales, la cohesión en el seno del Congreso, el refuerzo de las estructuras nacionales y la elección de los candidatos presidenciales.

El surgimiento en las dos últimas décadas de partidos ideológicamente más cohesionados suele explicarse por tres razones distintas: la práctica del *gerrymandering* generando los denominados *distritos seguros* (*safe districts*), las estructuras montadas alrededor de las elecciones primarias y las reglas internas de las Cámaras.

En este apartado nos centraremos en las dos primeras causas, puesto que la última de ellas la trataremos en el siguiente.

La práctica del *safe districting* es una fórmula de *gerrymandering* según la cual se configuran intencionadamente distritos seguros para uno u otro partido, ya que se diseñan atendiendo a que la intención de voto sea aproximadamente del 60 por 100 para uno de los dos. Según la doctrina, en este tipo de distritos, de las primarias nunca salen candidatos centristas, a los que los partidos acuden para los distritos más complejos<sup>16</sup>. Por lo tanto, esta práctica contribuye a la polarización ideológica de los partidos.

Por lo que respecta a las estructuras en las elecciones primarias, en muchos Estados son cerradas, lo que implica que solamente pueden votar los afiliados al partido previamente registrados. Su dominio sobre las primarias genera que prime el punto de vista del afiliado medio, que generalmente está ideológicamente más polarizado. El sistema fue cuestionado, pero el Tribunal Supremo, en una sentencia muy discutida, *Cal. Democratic Party v. Jes*, 530 US 567, 586 (2000), consideró que la versión californiana de unas primarias abiertas vulneraba los derechos de asociación de los afiliados al partido.

<sup>15</sup> *Op. cit. supra*.

<sup>16</sup> Seguimos en este punto a Levinson y Pildes en la obra ya citada.

#### IV. LA VIDA EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Vaya por delante que en el Congreso de los Estados Unidos no encontramos Grupos Parlamentarios al modo europeo, pero sí encontramos algunas estructuras, órganos y normas de funcionamiento cuyo análisis conjunto nos puede dar alguna indicación sobre la influencia de los partidos políticos en el devenir parlamentario. Al fin y al cabo los Grupos Parlamentarios, a excepción del Grupo Mixto que tiene unas características distintas, son un reflejo organizado de los partidos políticos en el interior de las Cámaras.

Conviene distinguir en primer lugar la Cámara de Representantes del Senado y dentro de cada una de ellas nos fijaremos en la figura del Presidente y en las normas de funcionamiento, especialmente en las comisiones, respecto de las cuales se ve bastante bien el papel que desempeñan los caucus o conferencias.

Como cuestión preliminar tenemos que tratar la diferente significación de las Cámaras, cuestión en la que seguiremos a García-Pelayo, que en su ya clásico Manual hacía una estupenda síntesis atendiendo a los factores que hacen que haya diferencias notables en cuanto a la importancia y significado de ambas Cámaras<sup>17</sup>.

En primer lugar, influye la duración del mandato. El hecho de que el de los representantes dure dos años y el de los senadores seis, otorga a éstos más tiempo y perspectiva para entregarse a los problemas generales de política, mientras que los representantes tienen que empezar a pensar en la reelección cuando acaban de ser elegidos. A esto hay que añadir el mecanismo de renovación. La Cámara de Representantes se renueva totalmente cada dos años, mientras que el Senado se renueva por tercios, lo que le da mayor continuidad y unidad.

Tiene también una gran importancia el distrito electoral. Mientras que los senadores son elegidos por el Estado, los representantes lo son en distritos pequeños, lo que puede llevar al localismo e incluso a la mediocridad de la Cámara.

Podríamos añadir también los poderes de una y otra Cámara. El Senado tiene, y la Cámara de Representantes no, los poderes de sanción de tratados por dos tercios y la confirmación de los nombramientos, temas que, por lo menos el último, atraen considerablemente la atención de la opinión pública<sup>18</sup>.

En conjunto podemos constatar el mayor relieve del Senado, al menos de cara a la opinión pública.

<sup>17</sup> M. García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

<sup>18</sup> Quizás en materia de política internacional habría que poner de relieve la cada vez mayor importancia de la Cámara de Representantes por el recurso de los Presidentes a los *congressional executive-agreements*, que se tramitan como una ley, frente a los tratados. J. C. Yoo, «Laws as treaties?: The constitutionality of congressional-executive agreements», *Michigan Law Review*, vol. 99.

## 4.1. La Cámara de Representantes

La doctrina norteamericana no tiene ninguna duda al calificar la Cámara de Representantes como una institución de partido mayoritario (*a majority-party institution*), lo que lógicamente implica que el partido mayoritario la gobierna manteniendo el control sobre la misma<sup>19</sup>. De hecho, cuando leemos las normas que la rigen no encontramos referencia a Grupos Parlamentarios, porque no existen, sino al partido mayoritario (*majority party*) y al partido minoritario (*minority party*). Al frente de la Cámara se sitúa el Presidente, al que en adelante nos referiremos como *Speaker*, que es a su vez uno de los líderes del partido mayoritario.

### 4.1.1. La Presidencia y otros líderes de la Cámara

El *Speaker* de la Cámara, que es elegido por la misma y que según la Presidential Succession Act (1947) es el segundo en la línea de sucesión presidencial después del Vicepresidente, asume dos funciones bien distintas, de las cuales solamente la primera está inspirada en su homólogo británico y, por lo tanto, solamente ésta nos es familiar. Estamos hablando de la función del *Speaker* como garante del orden y de la disciplina dentro del recinto parlamentario en tanto que representante de la institución, así como defensor de la misma frente a las intromisiones de los otros poderes. Recordemos aquí las bellísimas y claras palabras con las que el *Speaker* William Lenthal se dirigió a Carlos I:

*«May it please your Majesty, I have neither eyes to see, nor tongue to speak in this place, but as the House is pleased to direct me, whose servant I am here, and I humbly beg Your Majesty's pardon that I cannot give any other answer than this to what Your Majesty is pleased to demand of me».*

Es la otra faceta del *Speaker* de la Cámara de Representantes la que más nos puede llamar la atención. El *Speaker* es un verdadero líder dentro de su partido, es el líder estratégico, el responsable de que llegue a buen término el programa de su partido. Tenemos el ejemplo reciente de Nancy Pelosi, la primera mujer que ocupa la Presidencia de la Cámara y que ha sido unánimemente calificada por la prensa como la mujer más influyente de Estados Unidos. Es verdad que en esta tarea no lo tiene fácil porque la Cámara no es demasiado jerárquica. Es el *Speaker* el líder sobre sus pares, que a su vez han obtenido un escaño en el Congreso sobre la base de un sólido apoyo popular, lo que imposibilita que el sistema sea un rígido sistema de partidos con

<sup>19</sup> Seguimos en este punto a Ch. B. Cushman Jr., *An Introduction to the US Congress*.

Diputados muy disciplinados. Aun así no hay que subestimar la importancia del liderazgo del *Speaker*, que maneja los tiempos de la tramitación de las iniciativas legislativas.

Las funciones y competencias del *Speaker* son tributarias en gran medida de la tradición y de los precedentes. Es en la década de los noventa del siglo XIX cuando asistimos al llamativo incremento de sus poderes bajo la Presidencia de Thomas Brackett Reed, apodado el *zar Reed*, quien no ocultaba su idea de que el mejor sistema de Gobierno era aquel en el que un partido gobierna y el otro observa<sup>20</sup>.

Las figuras de los líderes se enmarcan en el mismo período, pues el *Majority leader* y el *Minority leader* se crearon en 1899. No obstante, ya el Presidente Thomas Jefferson, y después sus sucesores, designaban a un miembro de la Cámara como su portavoz no oficial. De hecho, muchos historiadores creen que ya podemos encontrar líderes informales en 1811 con la presidencia del *Speaker* Henry Clay, el cual designaba a su lugarteniente presidente de la Comisión de Presupuestos, pero en ningún caso se trataba de líderes en el sentido moderno de la palabra.

El Presidente es uno de los dirigentes del partido mayoritario, pero no el único, pues comparte protagonismo con el líder de la mayoría de la Cámara (en adelante, *House majority leader*) y al *whip* (*House majority whip*)<sup>21</sup>. El papel de estos dos últimos es claro. El *House majority leader* tiene como responsabilidad sacar adelante el programa del partido mayoritario y el *whip* asume la difícil función de mantener la disciplina parlamentaria<sup>22</sup>.

La figura del *whip* no fue creada en la Cámara de Representantes hasta la presidencia del mencionado *Speaker* Reed, quien en 1897 nombró a James A. Tawney para mantener a raya a los representantes de su partido.

El *whip* está rodeado de una organización mucho más compleja de lo que nos podamos imaginar. No es simplemente el miembro de la Cámara que indica lo que hay que votar y que lleva la disciplina parlamentaria. El *whip* trabaja seriamente convenciendo a los miembros del partido de la opinión ortodoxa y así lo refleja la estructura y los tipos de *whip* existentes<sup>23</sup>.

Mientras que los *whips* adjuntos se designan por el *whip* o por el líder del partido, los *whips* asistentes suelen representar a una categoría específica de miembros, por ejemplo, representantes recién incorporados (*freshmen*) o mujeres. Los *whips* regionales se eligen por los miembros de un área geográfica concreta.

<sup>20</sup> Según sus propias palabras *the best system is to have one party govern and the other party watch*.

<sup>21</sup> También el partido minoritario cuenta con su *House minority leader* y su *House minority whip*.

<sup>22</sup> Como es sabido, el término *whip* se tomó en el Parlamento británico del ámbito de la caza del zorro y desde entonces designa al encargado de mantener la disciplina dentro del grupo. Para más información *vid.* R. B. Ripley, «The party whip organizations in the United States House of Representatives», *American Political Science Review*, vol. 58, septiembre de 1964.

<sup>23</sup> Los datos corresponden al año 2002 y han sido tomados del *Congressional Research Service*.

| <i>Tipos de whip</i>           | <i>Demócratas</i> | <i>Republicanos</i> |
|--------------------------------|-------------------|---------------------|
| Primeros <i>whips</i> adjuntos | 6                 | 1                   |
| Segundos <i>whips</i> adjuntos | 12                | 17                  |
| <i>Whips</i> asistentes        | 70                | 49                  |
| <i>Whips</i> regionales        | 24                | —                   |

#### 4.1.2. *Las Comisiones*

En segundo lugar, tenemos que hacer referencia a las Comisiones. Téngase en cuenta que por la propia distribución de poderes que caracteriza un sistema presidencialista, la Cámara de Representantes no es una Cámara de control al Gobierno, sino esencialmente una Cámara legislativa y como tal, lo verdaderamente importante para el partido mayoritario es el control sobre la tramitación de las leyes, dentro de la cual las Comisiones tienen un papel estelar. Tan es así, que se ha dicho que el partido mayoritario actúa como una suerte de *coalición procedimental* que mantiene el poder en la Cámara controlando la tramitación de las iniciativas legislativas<sup>24</sup>. Y es que si en cualquier Parlamento moderno las Comisiones son de una gran importancia, en Estados Unidos su influjo es aún mayor. Quizás no haya una gran diferencia respecto a otros países en cuanto a clases, número y organización, pero sí en cuanto a la situación que ocupan en el cumplimiento de las funciones de las Cámaras. Dice Wilson que «el Congreso, en sus reuniones de comisiones, es el Congreso operante», en lo que sin duda influye el número ingente de proyectos de ley que se tramitan cada legislatura<sup>25</sup>. Pero es que además, como regla general, las comisiones trabajan sin dar cuenta al Pleno, lo que hace que muchos asuntos se resuelvan negativamente en el seno de la Comisión (*killed in committees*). En la Cámara de Representantes, a diferencia de lo que ocurre en el Senado en cuyo Pleno tienen lugar importantes debates, el Pleno actúa fundamentalmente como órgano ratificador (*ratifying agency*). Se dice que uno de los factores que contribuye a la falta de significación del Pleno en la Cámara de Representantes es la carencia de garantías para la oposición, pues quien posee la mayoría dispone despóticamente de la Cámara, gracias en gran medida a los llamativos poderes del *Speaker* y de la Comisión de Gobierno, en la que la mayoría está fuertemente representada. Este factor puede influir, pero también hay que considerar otro no menos importante: la labor previa de las Comisiones, generalmente muy depurada gracias a la enorme experiencia y especialización de sus integrantes.

<sup>24</sup> G. Cox y M. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, University of California Press, Berkeley, 1993.

<sup>25</sup> Wilson, *Gobierno congresional*, La España Moderna.

Además del papel de las comisiones en el procedimiento legislativo, una parte muy importante de las relaciones con el ejecutivo se canaliza a través de las mismas, ante las cuales informan los funcionarios, jefes de departamento o incluso el Presidente.

Desde 1974 se han ido introduciendo en las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara de Representantes una serie de modificaciones tendientes a someter a las Comisiones a cierto control tanto por los líderes como por los caucus o conferencias, para empezar a través de la propuesta de nombramiento de miembros de Comisión. Véase así las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara de Representantes, el apartado *Election and membership of standing committees*, que dice literalmente:

*«The standing committees specified in clause 1 shall be elected by the House within seven calendar days after the commencement of each Congress, from nominations submitted by the respective party caucus or conference. A resolution proposing to change the composition of a standing committee shall be privileged if offered by direction of the party caucus or conference concerned».*

Es cierto que los líderes no tienen muchos mecanismos para controlar a sus congresistas, pero uno de ellos es la sustitución de un representante en una Comisión, aunque apenas utilizado, ya que solamente se acude al mismo en supuestos tales como la existencia de una condena. Otra herramienta es el control que los líderes tienen sobre los Presidentes de las Comisiones, pudiendo removerlos en cualquier momento. No obstante, tampoco es frecuente acudir a este mecanismo debido a la importancia que tiene en el Congreso el principio de veteranía. Lo normal es que éste se tenga en cuenta para la Presidencia de las Comisiones y que se respete a lo largo de la legislatura.

#### 4.1.3. Los caucus o conferencias

Todas estas consideraciones nos llevan a hablar de los caucus o conferencias, organizaciones que apoyan a los líderes de los partidos dentro de la Cámara. La palabra *caucus* procede del lenguaje Algonquin de la tribu india norteamericana del mismo nombre, en el que el término *caucusu* significa reunión de jefes de tribus. Parece ser que fue el Partido Demócrata el que adoptó primero este término, ya que en su día era muy proclive a incorporar al inglés palabras nativas americanas. A la palabra *caucus* se le suelen atribuir distintos significados. Un primer significado es el de reunión de miembros de un partido político tendente a elegir delegados a una convención o candidatos para una determinada elección<sup>26</sup>. Un segundo significado es el de

---

<sup>26</sup> A este primer significado corresponde la definición más común de *caucus*: la etapa preliminar de las elecciones presidenciales, en la que cada partido político reúne a los candidatos del partido que aspiran a ser presidente. A partir de esa reunión tiene lugar en todos los Estados la elección del candidato



reunión cerrada de miembros de un partido en el seno de una Cámara legislativa para decidir una cuestión de política o de liderazgo. El tercer significado es el de un grupo en el seno de un órgano legislativo o de otro tipo de órgano decisorio tendente a la representación de un interés específico o de un área política determinada (*minority caucus*). De los tres significados comunes vamos a manejar el segundo, el de una organización de los partidos dentro de las Cámaras con importante poder decisorio sobre cuestiones políticas y de liderazgo<sup>27</sup>. Los caucus o conferencias no actúan simplemente como conductos de las políticas del partido, lo cual sí que sucede mayoritariamente en Europa, sino que son también generadores de esas políticas<sup>28</sup>. De hecho, sus líderes, son elegidos por mayoría de sus miembros. No obstante, si esto sigue siendo así, también es cierto que la doctrina suele apreciar un desplazamiento de poder en la década de los noventa hacia las estructuras centrales de los partidos, concretamente a partir de la victoria republicana en las elecciones de 1994 bajo la visión centralizadora y partidista de Newt Gingrich, que a raíz de su *Contrato con América* (*Contract with America*) llevó la Cámara de Representantes con mano de hierro<sup>29</sup>. Los primeros días del nuevo Congreso después de las elecciones de 1994, los republicanos depositaron en Newt Gingrich toda la autoridad posible, abolieron los caucus representativos de intereses de circunscripción, distribuyeron las presidencias de las Comisiones atendiendo más a la lealtad al partido que al clásico principio de veteranía y pusieron en marcha férreos mecanismos de disciplina parlamentaria. Según el Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*) la estructura *whip* del partido republicano a la que antes hacíamos referencia data precisamente de esta época, concretamente de 1995.

Las conferencias son en definitiva estructuras de los partidos que generan y canalizan las políticas dentro del Congreso y a través de las cuales se visualiza la creciente cohesión y disciplina de los partidos.

En un libro muy ameno, *Congress from inside*, el congresista Sherrod Brown describe la vida cotidiana en el Congreso poniendo de relieve el partidismo tan acusado existente en la Cámara de Representantes y el tono tan agresivo de los debates. En parte lo atribuye a la falta de vínculos personales entre los representantes. El hecho de que, a diferencia de lo que sucedía antaño, los miembros del Congreso no trasladen su residencia a Washington, no viajen juntos y, por lo tanto, no hagan relación fuera de la Cámara, hace que

---

de cada partido. Computados los resultados de las votaciones en los Estados, queda nominado por cada partido el candidato a la presidencia.

<sup>27</sup> Los Republicanos se organizan dentro de la Cámara de Representantes en la Conferencia GDP y los Demócratas a través del caucus demócrata.

<sup>28</sup> Puede servir la definición que para el caucus demócrata en la Cámara de Representantes nos da R. K. Baker, *A Short History of the Democratic Caucus*: «The ability of the Caucus to play a continuous —rather than an intermittent— role in the life of the House— depends on two essential elements: first, the readiness of the Caucus Chairman to play the role of entrepreneur and to advance the Caucus as the most broadly-representative sub-unit of the House that is best qualified to draw the largest possible picture in the policy area, and second, to maintain a full-time professional that functions through the life of the Congress».

<sup>29</sup> J. E. Owens, «The return of Party Government in the US House of Representatives», *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, 1997.

los lazos personales no existan, lo que dificulta que se tiendan puentes entre las distintas formaciones políticas<sup>30</sup>. Con independencia de las vivencias personales, lo cierto es que la creciente influencia de los partidos se hace notar en el día a día de la Cámara.

#### 4.2. El Senado: la Cámara individualista

*«No está menos indicada la necesidad de un senado por la propensión de todas las asambleas numerosas, cuando son únicas, a obrar bajo el impulso de pasiones súbitas y violentas, y a dejarse seducir por líderes facciosos, adoptando resoluciones inconsultas y perniciosas. Sería posible citar innumerables ejemplos a este respecto, tanto de hechos acaecidos en los Estados Unidos como en la historia de otras naciones. Pero no es necesario demostrar una proposición que no ha de tener contradictores. Baste decir que el cuerpo destinado a corregir este achaque, debe a su vez, estar libre de él y, consiguientemente, tiene que ser menos numeroso. También es preciso que posea gran firmeza, por lo que debe continuar en sus funciones de autoridad durante un período considerable»<sup>31</sup>.*

El Senado representa la colegialidad, el consenso y el individualismo frente a la partitocracia que en gran medida domina la Cámara de Representantes. Ésa fue la idea original de los Padres Fundadores y esta concepción del Senado como la Cámara más apta para el debate sosegado y reflexionado se mantiene hoy en día, incluso con la elección directa de Senadores desde 1913 y la consolidación de los liderazgos dentro de la Cámara a lo largo de todo el siglo XIX. La diferencia estriba en que mientras que en la Cámara de Representantes tanto el *Majority leader* como el *Minority leader* marcan unas pautas que atenazan a los miembros de sus respectivos partidos, el Senado ha intentado mantenerse casi como una Cámara de iguales, de pares, cuyas normas de funcionamiento dan menos poder a sus líderes que a sus homólogos de la Cámara de Representantes. Casi todos los Senadores son líderes. Es francamente difícil imaginarse a senadores como Hillary Clinton o al carismático Barak Obama, ambos presidenciables en potencia, sometidos a la férrea disciplina de su líder demócrata. Y es que para empezar, el Senado representa a todos los Estados por igual, lo que hace de sus miembros Senadores políticamente de la misma condición, dotados todos ellos de un importante poder territorial y normalmente con una larga trayectoria política a sus espaldas. De hecho la edad media de los Senadores suele rondar los sesenta años. Pero además, los Senadores no son muchos, lo que los hace más visibles frente a su electorado. Por ello suele decirse que el Senado es un exclusivo club político integrado por sólo cien miembros<sup>32</sup>. Además del importante poder territorial hay otro factor que contribuye a la independencia de los Senadores. Aunque es muy difícil extraer reglas generales, lo cierto es que en el

<sup>30</sup> S. Brown, *Congress from inside*, Brown, Sherrod.

<sup>31</sup> *El Federalista*, LXII.

<sup>32</sup> Charles B. Cushman, *op. cit. supra*.

Senado son más los candidatos que han recaudado fondos para su elección al margen del partido, lo que los convierte en algo más díscolos desde el punto de vista de la disciplina de partido. Evidentemente no están todos en la misma situación, de hecho los partidos cuentan con importantes estructuras tendientes a recaudar fondos para la elección de Senadores<sup>33</sup>.

Todas estas consideraciones deben tomarse partiendo del hecho de que los partidos también tienen algo que decir en el Senado, fundamentalmente a través de los mecanismos que trataremos a continuación. El partido mayoritario es el que maneja los tiempos y la agenda, entre otras cosas porque cuenta con las presidencias de las comisiones, pero el partido minoritario también cuenta con personal en las mismas y además puede impedir que un proyecto controvertido llegue a votarse en el Pleno exigiendo la continuación del debate (éste es el verdadero filibusterismo), por eso se dice que el Senado es la Cámara del consenso<sup>34</sup>.

El partido mayoritario también tiene el control de la Cámara a través del control de su administración, ya que es el que elige al personal que la gestiona.

A pesar de todo ello el Senado es la Cámara más laxa, en la que los partidos, pese al paulatino incremento de su influencia, más dificultades encuentran en disciplinar a sus miembros.

#### 4.2.1. *El Presidente y otros líderes*

La sección 3 del artículo 1 de la Constitución dispone que *el Vicepresidente de los Estados Unidos será Presidente del Senado, pero no tendrá voto excepto en caso de empate*.

No es preciso resaltar la importancia de un Presidente de la Cámara que es además Vicepresidente de los Estados Unidos, y sin embargo, no desempeña el papel de líder de partido que sí que asume el *Speaker* de la Cámara de Representantes. Su papel es fundamentalmente institucional, a pesar de que su voto es de calidad<sup>35</sup>.

La Constitución dispone además que el Senado elegirá un Presidente *pro tempore* en ausencia del Vicepresidente o cuando éste desempeñare el cargo de Presidente de los Estados Unidos. Téngase en cuenta que el Presidente *pro tempore* sustituye al Presidente en la Presidencia del Senado, no en la Vicepre-

---

<sup>33</sup> En el caso del Partido Republicano se trata del *National Republican Senatorial Committee* (NRSC) y en el del Partido Demócrata del *Democratic Senatorial Campaign Committee*

<sup>34</sup> Como ejemplos de filibusterismo tenemos el del senador La Follette, que habló durante dieciocho horas y veintitrés minutos o el del senador Tilman, que hablando de un tema distinto, recitó durante varias horas el *Childe Harold*, continuando después con otras composiciones de Byron como el *Don Juan*. Mucho más grave, cuenta García-Pelayo (*op. cit. supra*), fue el del senador Heflin, que recitó al Senado sus propios poemas.

<sup>35</sup> Según los datos obrantes en el archivo del Senado y tomando como punto de referencia 1981, George H. W. Bush dirimió siete empates; J. Danforth Quayle, ninguno; Albert Gore, cuatro y desde el 2001 hasta el presente, Richard Cheney, siete.

sidencia del país, que desde 1947 recaería en el *Speaker* de la Cámara de Representantes.

A diferencia del Presidente del Senado, el Presidente *pro tempore*, que es el que por regla general dirige los debates y asume las demás funciones propias del Presidente, es un auténtico líder de su partido, elegido por la propia Cámara y con voz y voto. Desde la II Guerra Mundial se viene eligiendo al Senador más veterano.

Al igual que en la Cámara de Representantes, nos encontramos en el Senado con el líder de la mayoría (*House majority leader*) y el de la minoría (*House minority leader*). Su consolidación fue algo más lenta y más tardía que en la Cámara de Representantes, ya que en el Senado no nos encontramos con su formalización hasta 1920, año en el que el Partido Demócrata nombró por primera vez a un líder de la minoría. Los líderes son elegidos por sus respectivas conferencias, si bien en el caso del Partido Demócrata el líder es además Presidente de la Conferencia, coincidencia que nunca se da en el Partido Republicano.

Los líderes son portavoces de sus partidos y como tales, según un precedente muy consolidado, tienen preferencia en el uso de la palabra (*right of first recognition*), derecho del que se hace uso frecuentemente para ofrecer enmiendas, acuerdos o mociones.

Tampoco puede faltar la figura del *whip*. James Hamilton Lewis, del Partido Demócrata, fue el primer *whip* del Senado. Corría el año 1913. Dos años más tarde los Republicanos también se dotaron de un *whip*.

#### 4.2.2. Las Comisiones políticas

Además de las conferencias de los partidos, en las que no nos vamos a detener porque no son muy diferentes de las de la Cámara de Representantes, el Senado cuenta con unas estructuras de partido peculiares como son las Comisiones políticas, tanto la del Partido Republicano como la del Partido Demócrata (*Republican and Democratic Policy Committees*)<sup>36</sup>.

Estas Comisiones se crean en 1947 por una ley de créditos extraordinarios que preveía fondos para el funcionamiento de las mismas. La primera peculiaridad es, por tanto, que tienen una base legal y, la segunda, que están financiadas por la propia Cámara.

Su funcionamiento no es idéntico. Mientras que la comisión demócrata está presidida por el Presidente de la Conferencia del partido, que es a su vez el líder demócrata en la Cámara, la autoridad dentro de la comisión republicana está mucho más descentralizada, estableciéndose incluso presidencias rotatorias. Tampoco su composición es exactamente la misma, aunque suelen estar integradas por los líderes, *whips*, en su caso Presidente *pro tempore*, etc.

<sup>36</sup> Se puede encontrar amplia información al respecto en R. E. Petersen, *Senate Policy Committees*, CRS Report for Congress.

Esencialmente se trata de órganos en los que se debaten las posiciones a adoptar por los miembros del partido y se intenta potenciar la unidad dentro del mismo, sin perjuicio de que todo ello se haga de manera más o menos formal dependiendo del partido. El periodista William S. White, en su estudio sobre el Senado, ilustraba las dos formas de entender estas comisiones por parte del Partido Republicano y del Partido Demócrata:

*«The Republican Senate Policy Committee will meet once a week, but it will do so only upon carefully printed notices circulated to the committee's members officially to inform them that there is to be a meeting. The Democratic Policy Committee will meet —perhaps— once a week, and when it does the thing seems simply to happen and members will stroll in, usually late, with the air of a man dropping into another's office to have a drink and, having nothing better to do at the moment, to pass the time of day»<sup>37</sup>.*

## V. CONCLUSIÓN

Resulta francamente difícil hacerse una idea clara de la proyección de los partidos en el Congreso de los Estados Unidos, pero sí que podemos quedarnos con algunas conclusiones. En primer lugar, es evidente que no existe nada parecido a nuestros Grupos Parlamentarios, minuciosamente regulados por los reglamentos de las Cámaras y a los que se les atribuyen no pocos derechos. Sin embargo, no por eso tenemos que pensar en un Congreso norteamericano en el que reina la indisciplina y en el que cada representante o senador vota según su leal saber y entender. Más bien al contrario. Los partidos están cada día más cohesionados, lo que se traduce tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado en el intento de mantener una elevada unidad entre los miembros de un mismo partido. Al servicio de este fin, los partidos se han dotado de figuras que ejercen un fuerte liderazgo, el *Speaker* de la Cámara de Representante es un buen ejemplo, y de estructuras cuya organización, composición y funcionamiento es responsabilidad exclusiva de los partidos, pero que desempeñan un papel de primer orden tanto en el posicionamiento de los mismos como en el mantenimiento de la disciplina. Estamos hablando de los caucus o conferencias. Todo ello, por supuesto, en un contexto como el americano en el que se parte de posiciones menos amigas de los partidos políticos, de un entorno más liberal y de un sistema electoral que da a los representantes un fuerte respaldo territorial.

---

<sup>37</sup> W.S. White, Citadel, *The story of the US Senate*, Harper and Brothers, Nueva York, 1957.



# Los modelos electorales y su repercusión sobre los Grupos Parlamentarios

Sumario: I. SISTEMAS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN.—II. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS.—III. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.—3.1. La Ley para la Reforma Política.—3.2. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales.—3.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General.—3.4. Perspectivas.—IV. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.—4.1. Concepto.—4.2. Las consecuencias de la magnitud del distrito electoral.—4.3. Delimitación de la circunscripción electoral y *gerrymandering*.—V. PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO.—5.1. Concepto.—5.2. Contenido.—5.3. Efectos de la legislación electoral española sobre el principio de igualdad de voto.—5.4. La equivocación más extendida: la pretendida sobre-representación parlamentaria de los partidos nacionalistas.—VI. REPERCUSIÓN SOBRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

## I. SISTEMAS ELECTORALES Y REPRESENTACIÓN

Uno de los elementos fundamentales del sistema político democrático es el sistema electoral y ello porque en las democracias representativas el sistema electoral no es sino el procedimiento en cuya virtud las preferencias políticas expresadas en votos se transforman en escaños.

Es bien cierto que existen otros elementos no menos importantes para la consecución de la representación democrática a través del sufragio: Instituciones (muy singularmente el Parlamento, como órgano de representación del que deriva la legitimidad democrática del resto de instituciones) y partidos políticos. Por ello, sin restar importancia al sistema electoral, tampoco cabe considerar que los problemas de los que adolece la estructura de la representación en la actualidad (función del Parlamento, función de los parlamentarios, relaciones entre parlamentarios y partidos políticos) tienen su solución en el sistema electoral, sencillamente porque muchos de estos problemas ni le son imputables ni traen causa del mismo.

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

Sin embargo, la posición central del sistema electoral en la relación representativa electores-elegidos sí ha supuesto la pretensión en no pocas ocasiones de utilizar el sistema electoral para incidir en la estructura del sistema de partidos (por ejemplo, para reducir o, incluso, evitar la fragmentación del arco parlamentario), o para favorecer la formación de mayorías estables que impliquen o faciliten la estabilidad de los Gobiernos derivados de ellas.

## II. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Los sistemas electorales influyen, a través de sus efectos, en el sistema de partidos, tienen consecuencias sobre el comportamiento electoral y, evidentemente, sobre los resultados electorales pudiendo influir decisivamente en la conformación del sistema de partidos y, consecuentemente, sobre la distribución del poder, por ejemplo, en la concepción del denominado «voto útil», la estrategia del votante y la percepción de la importancia de su voto será diversa en un sistema mayoritario y en uno proporcional.

Los sistemas electorales se componen de una pluralidad de elementos: las circunscripciones electorales, fórmula electoral, barrera electoral... Todos estos elementos se combinan entre sí, pudiendo dar lugar a una variadísima diversidad de sistemas electorales, y sus efectos políticos dependen en gran medida de la combinación de dichos elementos, pues unos elementos en ocasiones matizan, y otras veces refuerzan o incluso contrarrestan los efectos de otros.

Sin perjuicio de lo recién expuesto, podemos recoger las características más notables de los dos modelos básicos, de los que podríamos afirmar que son «referencia» de los demás:

- Sistema mayoritario simple: con circunscripción uninominal y votación en una sola vuelta. Entre sus efectos cabe destacar que favorece el «voto útil» y la concentración de votos en las opciones con posibilidades de ganar, ello lleva a una bipolarización muy clara en el voto y, por tanto, en el sistema de partidos, es decir, al bipartidismo.
- Sistemas proporcionales: con circunscripciones de mayor magnitud. No implican penalizaciones muy importantes para las opciones menores, dando lugar a un reflejo más amplio del pluralismo político, pero no perfecto, porque sí hay penalización para las opciones muy pequeñas.

El tamaño de la circunscripción electoral es de una enorme importancia, especialmente para las oportunidades electorales de los partidos políticos de forma tal que la existencia de circunscripciones con escaso número de escaños a distribuir no permite resultados realmente proporcionales y suponen la aparición de efectos típicos de los sistemas mayoritarios, incluyendo penalización a los partidos menores (aunque no sean muy pequeños), salvo que su implantación territorial sea o esté muy concentrada. Así, es una regla matemática que el porcentaje de voto que se necesita para obtener un escaño es



inversamente proporcional al número de escaños en disputa. Cuanto menor sea el número de escaños, mayor habrá de ser el porcentaje de voto que necesite un partido político para obtener un escaño.

Los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos no son inocuos con relación a la estructura parlamentaria. Naturalmente, los sistemas mayoritarios previenen la fragmentación partidaria y tienden a un sistema bipartidista, pero es posible la existencia de desajustes entre los votos emitidos y la configuración de la cámara parlamentaria: en una estructura de circunscripciones pequeñas y siendo lo importante ganar en el mayor número de circunscripciones, aunque sea por escasa diferencia, y perdiendo en pocas circunscripciones, aunque sean de mayor dimensión demográfica, es posible que tenga mayor representación en la cámara el segundo partido en apoyos electorales, esto es, en sufragios. En ocasiones este mismo argumento es utilizado por los que están a favor de este tipo de sistemas, pues puede darse el hecho de que pequeñas variaciones en las preferencias de los electores y en términos de votos pueden producir variaciones considerables en términos de escaños con lo que, al menos teóricamente, se favorece la alternancia.

Aparentemente, estos desequilibrios no pueden producirse en los sistemas electorales proporcionales. Subrayamos que aparentemente, porque de los sistemas proporcionales ninguno lo es puro, sino que todos ellos contienen elementos correctores de la proporcionalidad que, en la práctica, también implican este tipo de desviaciones, por ejemplo, la ratio de electores por escaño en las circunscripciones o el establecimiento de la barrera electoral.

En cuanto a la fórmula, los sistemas proporcionales de «media más alta» favorecen a los partidos mayores, especialmente en pequeñas circunscripciones y si los divisores siguen la serie regular sin correcciones (1, 2, 3, 4...) Por el contrario, los de «restos mayores» facilitan el acceso de los partidos menores a la representación.

El sistema mayoritario simple favorece mayorías monocolor y también oposición monocolor, imponiendo, de algún modo, una política de adversarios. No sucede igual en los mayoritarios a dos vueltas, en los que las alianzas se hacen necesarias para adquirir un respaldo mayoritario en la segunda vuelta.

Los sistemas proporcionales, al admitir mayor pluralidad, consiguen una representación lo más fiel posible de las distintas opciones presentes en la sociedad y promueven la creación de mayorías parlamentarias de pacto para gobernar y, a veces, aunque con menor frecuencia, para hacer oposición. Esta situación puede llegar a implicar una inestabilidad excesiva, argumento utilizado con frecuencia para introducir elementos correctores en los sistemas proporcionales, los cuales pueden llegar a producir muy claros efectos mayoritarios.

### III. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

#### 3.1. La Ley para la Reforma Política

El primer escenario para la configuración de un sistema electoral en nuestro ordenamiento tras el franquismo tiene lugar en la Ley para la Reforma Política 1/1977, de 4 de enero, la cual «tenía materialmente la consideración de una ley electoral (...) tenía la finalidad fácilmente detectable mediante su mera lectura de celebrar elecciones para unas Cortes que, amén de competencias legislativas ordinarias, tuvieran también facultades constituyentes que eufemísticamente eran eludidas, bajo la denominación de “reforma constitucional” (...) fue la llave que abriría con suavidad admirable el grueso y viejo candado con que el general Franco había buscado cerrar cualquier portillo por el que desde sus instituciones autoritarias pudiese caminar hacia la democracia» (Ó. Alzaga, *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*, vol. I, EDR, Madrid, 1996, p. 90). El contenido materialmente electoral de esta Ley se encuentra en su Disposición Transitoria Primera, en la que se contiene una delegación legislativa al Gobierno para regular las primeras elecciones de acuerdo con el siguiente marco:

- Congreso de 350 Diputados.
- Criterios de representación proporcional para las elecciones al Congreso.
- Dispositivos correctores que eviten las «fragmentaciones inconvenientes».
- Posibilidad de introducir barrera electoral: «... se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso».
- Senado de 207 senadores, elegidos con criterios mayoritarios.

Durante la tramitación parlamentaria se presentaron diversas enmiendas, siendo de las más destacables, la que se centraba en el sistema electoral, planteando un sistema mayoritario, y también la que se oponía a una regulación gubernamental sin la existencia de unos principios rectores regulados en la propia Ley.

El Gobierno consideraba un requisito imprescindible el sistema proporcional, con objeto de asegurar la participación democrática de la oposición. Por otro lado, la entonces agrupación política de Alianza Popular rechazaba el sistema proporcional por entender que tendía a una excesiva fragmentación de la Cámara y así propuso «elementos correctores que puedan impedir que este país degenera en una situación ingobernable (...) sería necesario que la provincia, arraigada en la conciencia cívica de nuestro pueblo y en la realidad socioeconómica del mismo, fuese la circunscripción electoral exclusiva (...) que no haya provincia, por pequeña que sea, que no tenga garantizado un número de procuradores que asegure su voz (...) para lograr el equilibrio territorial» [Martínez Esteruelas, *Diario de Sesiones de las Cortes Españolas (DSCE)*, X Legislatura, núm. 29, de 16, 17 y 18 de noviembre de 1976,

pp. 92 y 93]. Se incorpora así la idea de establecer un número mínimo de escaños por provincia, con independencia de su población, llegándose incluso en alguna intervención de los entonces procuradores, a prescindir absolutamente de la población como criterio para establecer la representación: «de las provincias que integran las regiones de Castilla la Vieja y Reino de León (...) junto con las de Castilla la Nueva, tendrían entre todas 43 Diputados, exactamente igual que Barcelona sola. Una superficie de nuestro país de 151.776 kilómetros cuadrados (...) tendría exactamente la misma representación que 7.773 kilómetros cuadrados» (Morrondo García, *DSCE*, *op. cit.*, p. 84).

También se planteaba la necesidad de disponer cuantos elementos correctores fueran precisos para evitar los males de una fragmentación inconveniente y la necesidad de un número mínimo de sufragios por circunscripción para acceder al Congreso.

Como hemos adelantado, el Gobierno aceptó estas propuestas con objeto de evitar la inconveniencia política de la abstención de Alianza Popular y las plasmó en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, en el que se regularon las primeras Elecciones al Congreso y al Senado «en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política».

La adopción del sistema electoral proporcional es, sin duda, la novedad más significativa de nuestra historia constitucional y subraya la estrategia de la composición reducida de unas Cortes que, teniendo en cuenta la variedad en cuanto a población de las distintas provincias, podrían obviar los efectos de un sistema mayoritario, es decir, el sistema proporcional más la falta de homogeneidad demográfica de las provincias facilitaría a los partidos de implantación en todo el territorio estatal unos buenos resultados de carácter bipartidista, en tanto que en provincias con mayor densidad demográfica y con fuerte implantación de partidos nacionalistas, que les permitiera una importante concentración de votos en dichas circunscripciones, también estas fuerzas tendrían representación.

La fijación de un número determinado de Diputados (350) y la existencia de 50 circunscripciones de pequeñas dimensiones, con una atribución mínima de escaños prefijada, y con desigualdades en cuanto a su población implica notables limitaciones a la proporcionalidad del sistema, obviando, al mismo tiempo, la importante cuestión de la distribución de representantes en función de la población de las circunscripciones.

### **3.2. Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales**

Habida cuenta de las precisas directrices de la Ley para la Reforma Política, el margen que le quedaba al Gobierno era ciertamente escaso, sin perjuicio de ello, se concretaron algunas cuestiones en materia de garantías electorales, normativa complementaria sobre campañas electorales acceso a los medios de comunicación y financiación.

Sin embargo, una de las cuestiones más relevantes, en esta norma, es la asignación mínima de dos escaños por provincia, que se justificó porque «se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación» (apartado IV de la Exposición de Motivos).

Se dispuso un sistema electoral con criterios de representación proporcional, con listas completas, cerradas y bloqueadas. La adjudicación de escaños se efectuaría mediante la aplicación de la regla D'Hondt, que facilitaría la corrección del tan indeseado fraccionamiento excesivo, finalidad a la que también coadyuvaría la fijación de una barrera electoral del 3 por 100 de los votos válidamente emitidos en cada circunscripción. Literalmente, en el mismo apartado IV se dice, respecto de la regla D'Hondt: «Esta misma regla ya supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias».

La distribución de escaños parte de una asignación inicial en la que no es en absoluto considerada la población, lo que provoca importantes diferencias en la relación entre habitantes y parlamentarios en las distintas provincias. «Las desigualdades existentes en la representación de las provincias provienen de la asignación inicial de dos escaños a cada una y se consolida por el reducido tamaño de la Cámara que, fijado en 350 Diputados, apenas puede contrarrestar los efectos del mínimo inicial» (M. Garrote de Marcos, «La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados», *Asamblea*, núm. 13, diciembre de 2005, p. 300).

Considerando que hasta cinco escaños por circunscripción la elección ofrece de manera casi inevitable unos resultados, en términos de representación de carácter prácticamente mayoritario, más allá de la fórmula que se utilice, y que las circunscripciones de pequeñas dimensiones son la mayoría, la proporcionalidad del sistema D'Hondt es limitada, o haciéndonos eco de la propia fraseología utilizada por el inicial legislador, «poderosamente corregida», lo que se agrava por el reducido tamaño de la Cámara que con sólo 248 escaños a distribuir con relación a la población no alcanza a equilibrar los efectos de la asignación mínima previa.

En realidad, podemos observar la coexistencia de dos sistemas electorales diferentes dentro de nuestro territorio estatal: por un lado, el correspondiente a provincias con escasa densidad demográfica, cuyos efectos son mayoritarios y, por otro lado, el de las circunscripciones más pobladas, en las que sí se da la proporcionalidad y que coinciden, algunas veces, con la presencia de fuerzas nacionalistas, o incluso terceras o cuartas opciones, sean de ámbito nacional o no, que sí tienen acceso a esa representación proporcional. (Más desarrollado en A. Fernández Miranda, «Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado», en VVAA, *Reflexiones sobre el Régimen Electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1993, pp. 131-133.)

### 3.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General

Hasta la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, y tras la aprobación de la Constitución en 1978, se celebraron conforme al Real Decreto-ley de 1977 las elecciones no sólo de 1979, sino también de 1982.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 72/1984, de 14 de junio, impuso, de algún modo, la regulación de la materia electoral tras la aprobación de la Constitución: «el desarrollo normativo de la materia electoral por Ley Orgánica constituye una específica necesidad de desarrollo de la Constitución y en la coyuntura histórica del inicial desarrollo de ésta, no puede confeccionarse parcialmente, sin perjuicio de que una vez establecida pueda modificarse por partes, pues la propia Constitución ha determinado la unidad de legislación para esta materia». Ante este imperativo constitucional, formulado por el supremo intérprete de la Norma Fundamental, surgió la LOREG, que, sin embargo no sustituye al Real Decreto-ley de 1977 con una normativa radicalmente distinta y que ya en su preámbulo indica que no lo sustituye de forma «en modo alguno radical, debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema contenido en el Real Decreto-ley». Así pues, se conservaron la mayoría de los aspectos de la normativa anterior, preconstitucional, manteniendo los 350 Diputados, la atribución de dos por provincia, como mínimo, la barrera electoral del 3 por 100 de sufragios válidos por circunscripción y la fórmula D'Hondt. Sí se introduce una innovación: una fórmula que asegure la revisión de la atribución de escaños por provincia (al margen de los dos fijos) en función de las variaciones de población. Para realizar el prorrateo electoral se establecía un procedimiento basado en la fórmula de restos mayores.

El grupo socialista, que sustentaba al Gobierno, defendió el proyecto de ley invocando la necesidad de consenso entre las fuerzas parlamentarias, lo que había obligado a transigir en algunas cuestiones, entre ellas el mantenimiento de los 350 Diputados. Invocando la ausencia de proporcionalidad evidenciada en las elecciones ya celebradas, el grupo mixto presentó enmiendas: de devolución, presentada por Bandrés Molet y apoyada por Carrillo Solares, del grupo comunista; y también al articulado, dirigidas estas últimas a incrementar hasta 400 el número de Diputados y a disminuir a uno el mínimo de Diputados por provincia, con la finalidad de aumentar la proporcionalidad.

La presentación del proyecto de ley ante el Congreso de los Diputados la realizó el entonces Vicepresidente del Gobierno, Guerra González [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD)*, II Legislatura, núm. 174, 5 de diciembre de 1984, pp. 8062-8064]. En su intervención expresó el criterio inicial del Gobierno de aumentar el número de Diputados hasta 400, habiendo conservado, finalmente el de 350 «porque así ha sido solicitado por la mayoría de los grupos políticos consultados. Este es uno de los puntos en que el Partido Socialista ha cedido en sus posiciones iniciales en aras del consenso, en aras de la legitimidad de una Ley que tiene que ser una regla del juego político para todos».

Las enmiendas relativas a reducir hasta uno el mínimo de Diputados por circunscripción provincial se desestimaron con la siguiente justificación: «con estos nuevos mínimos, el sistema, ya de dudosa proporcionalidad en las provincias escasamente pobladas, se convierte en una proporcionalidad imposible en términos numéricos, convirtiéndose, de hecho, en una fórmula muy especial, muy *sui generis*, de sistema mayoritario, por lo que atendiendo al criterio de proporcionalidad que exige la Constitución y atendiendo a la petición mayoritaria de los grupos parlamentarios se ha optado por mantener el mínimo inicial de dos Diputados por provincia». La conservación de la barrera electoral también se justificó: «lo hemos hecho porque aumentar este tope supondría eliminar de la Cámara la posibilidad de la presencia de algunos de los grupos pequeños, sean de ámbito nacional o de ámbito de Comunidades Autónomas».

Cabe concluir que la LOREG se aprobó por consenso, el cual ha perdurado hasta la actualidad en las sucesivas reformas de que ha sido objeto.

### 3.4. Perspectivas

Siguiendo a M. Bassols Coma [«El sistema electoral español: balance y perspectivas», en F Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, pp. 36-39], el sistema electoral ha permanecido inalterable desde las primeras elecciones a las Cortes constituyentes y cabe interrogarse sobre si las condiciones que le dieron vida subsisten, reflexión que está en función de la exigencia o no de reforma constitucional para las eventuales propuestas que se susciten y también del grado de consenso de las fuerzas políticas al respecto.

En la doctrina existe prácticamente unanimidad en destacar el distanciamiento entre las previsiones legales y sus resultados reales, habida cuenta de la importancia del factor de la desproporcionalidad. Una de las explicaciones de esta desproporcionalidad reside en el tamaño del Congreso de los Diputados, que combinado con la circunscripción provincial con desigual cuerpo electoral, distorsiona el grado de proporcionalidad, a lo que hay que añadir la aplicación de la regla D'Hondt, que acentúa los sesgos mayoritarios.

A la vista de estos efectos los autores se plantean propuestas de modificación de la Ley electoral sin que sea necesario modificar la Constitución, lo que implica un escaso margen de posibilidades, por lo que las propuestas suelen coincidir en unas pocas modificaciones: elevar el número de escaños a 400, reducir el mínimo provincial a uno y sustituir la fórmula D'Hondt por la de Saint-Lague (divisores 1, 3, 5, 7, 9...), medidas que pueden, cada una de ellas individualmente, disminuir sensiblemente la desproporcionalidad de que adolece nuestro sistema electoral, y las tres conjuntamente intervendrían de manera mucho más acusada y acercarían el resultado final: porcentaje de escaños, a la expresión popular: porcentaje de voto.

Pero, además, en el caso español no podemos olvidar que es en la Cámara Alta o Senado donde se pretende una estricta representación territorial eli-

giéndose, salvo las excepciones conocidas, cuatro senadores en todas las provincias con independencia de su mayor o menor demografía. El hecho de que se haya elegido la fórmula de elección mayoritaria para los senadores debería ser un argumento lo suficientemente poderoso como para intentar por todos los medios que el sistema «proporcional» con el que se deben elegir los Diputados, sea lo más proporcional posible, pues con una orientación semejante se restaría importancia a lo perentorio: corregir poderosamente «el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias» y se le daría toda la importancia a lo fundamental: «La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población» (art. 68 CE).

#### IV. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

##### 4.1. Concepto

Siguiendo a D. Nohlen (*Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 106), la circunscripción electoral es «aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral».

##### 4.2. Las consecuencias de la magnitud del distrito electoral

La magnitud del distrito o de la circunscripción electoral «se define por el número de representantes que le corresponde elegir, y no por su extensión territorial o su densidad demográfica» [J. Oliver Araujo, «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», F. Pau i Val (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, pp. 206 y 207].

La importancia de esta variable electoral es digna de tener muy en cuenta, ya que el tamaño de la circunscripción, en los términos planteados más arriba, es decir, entendiendo el tamaño como número de escaños a elegir, podrá condicionar en algún modo el funcionamiento de una concreta fórmula electoral, y por extensión puede tener efectos en la influencia de la representación política.

##### 4.3. Delimitación de la circunscripción electoral y gerrymandering

También es de gran importancia la delimitación de la circunscripción electoral, pues condiciona tanto los resultados electorales como, por ende, el sistema de partidos, tal como señalábamos más arriba.

Por ello es muy relevante la configuración del mapa electoral, lo que se suele hacer atendiendo, fundamentalmente a dos criterios: por un lado, tomando en consideración, en unos casos, realidades territoriales preexistentes, y en otros funciones políticas o administrativas; por otro lado, estableciendo divisiones territoriales nuevas. Es en estos segundos casos donde pueden aparecer divisiones territoriales manipuladoras, es decir, configurar el mapa electoral con el objetivo de favorecer a un partido político y perjudicar a otros, es lo que se conoce como *gerrymandering*: el diseño artificial y arbitrario de las circunscripciones electorales con el propósito de favorecer a una formación política y perjudicar a otras, o «las manipulaciones de los límites electorales realizadas para obtener algún fin ajeno a la igualdad de la representación; generalmente se trata de favorecer al partido en el poder» (Griffith, *The rise and development of the gerrymander*, Chicago, 1907; Saver, *Geography and the gerrymander*, APSR, 1918, XII, p. 403).

Efectivamente, el fenómeno hoy suficientemente conocido, y recurrentemente utilizado en los Estados Unidos, toma su nombre de Elbridge Gerry Mandering, que, siendo gobernador de Massachusetts, en 1812 creó un distrito electoral «en forma de salamandra» según las crónicas, para favorecer una, supuesta o ciertamente en peligro, victoria electoral.

En España, siendo difícil que se plantee este problema en unas elecciones generales, pues la circunscripción electoral está comúnmente aceptado, y constitucionalmente reconocido, que sea la provincia, la verdad es que ya en el pasado se planteó [O. Díaz Hernández, *Vitoria (1876-1923) y su entorno político: un caso de Gerrymandering*, San Sebastián, 1995], y en elecciones locales ya hemos sido testigos de algún intento de cambiar la normativa que regula las elecciones a las Juntas Generales en el País Vasco.

## V. PRINCIPIO DE IGUALDAD DEL SUFRAGIO

### 5.1. Concepto

El artículo 23.1 de la Constitución dispone: «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Por su parte, el artículo 68.1 de la Norma Fundamental establece: «El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto». La combinación de estos dos preceptos determina la legitimidad del Congreso de los Diputados como órgano de representación del pueblo español, junto con el Senado. Es un requisito *sine qua non* que todos los ciudadanos puedan contribuir de forma igual a la elección de sus representantes y, por ello, el principio de igualdad del sufragio debe ser considerado como un elemento básico del sistema electoral. No por ello hay que dejar de tener presente que la propia idea de representación determina una desigualdad que implica que la igualdad deba ser entendida como «igualdad de oportunida-



des en el ejercicio del poder» [O. Sánchez Muñoz, «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio», F. Pau i Val (coord.), *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1999, p. 492].

No podemos perder de vista que para la gran mayoría de los ciudadanos el ejercicio del derecho de sufragio constituye su única forma de participación en los asuntos políticos.

La doctrina diferencia entre el principio de universalidad del sufragio, entendido como igualdad en el reconocimiento de la titularidad del derecho de voto activo y pasivo y el derecho de igualdad del sufragio, que implica que todos los votos tienen el mismo valor, de acuerdo con el axioma «un hombre, un voto».

## 5.2. Contenido

Siguiendo a O. Sánchez Muñoz (*op. cit.*, pp. 501 y ss.), el principio de igualdad del sufragio puede ser definido como «exigencia de igual eficacia potencial del sufragio de cada elector en orden a la designación de los titulares de los mandatos electivos». Ello supondría una igualdad de oportunidades de participación para los ciudadanos, pero es necesario distinguir entre la igualdad del valor de los sufragios en el punto de partida del proceso electoral (la igualdad de oportunidades a que acabamos de referirnos) y la idea de igualdad efectiva de los sufragios en el resultado electoral, esto es en la transformación de los votos en escaños.

En la igualdad de voto como igualdad aritmética podemos distinguir, siguiendo al citado autor, los siguientes aspectos:

- Igualdad en la atribución personal del poder de sufragio: la interdicción del voto plural y del voto múltiple.
- Igualdad en la distribución social del poder de sufragio: la interdicción de la división del cuerpo electoral en colegios en función de categorías sociales predefinidas.
- Igualdad en la distribución territorial del poder de sufragio: el mandato de equilibrio demográfico entre las circunscripciones electorales. Siguiendo la jurisprudencia francesa existe equilibrio demográfico entre las circunscripciones cuando existe paridad entre ellas en cuanto a la relación numérica entre representantes y representados (CC 86-208, DC, de 1 y 2 de julio de 1986, y CC 87-227, DC, de 7 de julio de 1987, Rec. pp. 78 y 41).

## 5.3. Efectos de la legislación electoral española sobre el principio de igualdad de voto

En España son la Constitución y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General los instrumentos normativos en virtud de los cuales se determinan

los criterios de reparto de escaños entre circunscripciones, atendiendo significativamente a cuatro aspectos:

- La Constitución establece que el número de escaños del Congreso será entre 300 y 400; la Ley lo fija en 350.
- El establecimiento de la provincia como circunscripción electoral.
- La asignación de un mínimo de dos escaños por provincia, quedando las ciudades de Ceuta y Melilla representadas cada una por un Diputado, lo que implica la distribución de 102 escaños de los 350 disponibles.
- La distribución de los 248 escaños restantes en proporción a la población, estableciendo una fórmula de prorrateo basada en los restos mayores, a través de un sistema de cociente nacional.

Según M. Garrote de Marcos (*op. cit.*, p. 307), «la conjunción de estas variables ha producido una notable desigualdad en la representación atribuida a los ciudadanos que en algunos casos puede calificarse de grave». Por su parte, O. Sánchez Muñoz (*op. cit.*, pp. 514-515) señala que «el resultado de la aplicación de estas normas es una representación fuertemente desigual (...) En general nos encontramos con una sobre-representación de las provincias rurales menos pobladas y una infra-representación de las provincias con ciudades importantes (...) no puede decirse que el principio de igualdad del valor aritmético de los sufragios se vea respetado suficientemente (...) Una gran parte de las desigualdades derivan de la opción del constituyente a favor de la circunscripción provincial, dadas las enormes diferencias demográficas que existen entre las provincias. Esta opción, combinada con el número relativamente escaso de escaños a repartir, provoca ya una desigualdad de representación muy importante, incluso con la mejor de las configuraciones políticas posibles. No obstante, hay que destacar que las previsiones legales provocan desviaciones aún más grandes, al reservar a cada provincia un número mínimo de dos Diputados antes del reparto proporcional del resto».

En efecto, los cuatro aspectos referidos más arriba de nuestro sistema electoral, no permiten una distribución proporcional de los escaños y por ello no podemos considerar que en nuestro Congreso de los Diputados el número de representantes que se elige en cada circunscripción sea, efectiva y realmente, proporcional al número de habitantes.

El Tribunal Constitucional ha tenido diversas ocasiones de pronunciamiento sobre el principio de proporcionalidad, entendido como igualdad de resultado, concluyendo la constitucionalidad del sistema electoral a este respecto: el Tribunal Constitucional entendió que todas las candidaturas tienen iguales condiciones de concurrencia, que además vienen establecidas con carácter general y anterior mediante las disposiciones legales, pero esto no es más que afirmar lo que más arriba hemos denominado «igualdad de oportunidades». Así, la STC 193/1989 sostiene que «el principio democrático de igualdad se trata de una igualdad ante la ley (...) referida a las condiciones legales que en el conjunto de un proceso electoral se desarrolla».

La STC 45/1992 sí introduce una novedad: la sentencia resolvía un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Electoral de las Islas Baleares, en concreto contra su artículo 12.2, en cuya virtud se atribuía un número fijo de representantes a cada isla en el reparto de escaños. Este reparto implicaba desigualdad en la representación de los ciudadanos, al obviarse una relación numérica entre ciudadanos y representantes. Los recurrentes alegaron violación de los artículos 14 y 23 de la Constitución exponiendo que los contenidos de dichos preceptos «no sólo exigen una regla de aplicación general e igual a todas las candidaturas, sino que requieren que la propia regla no contenga diferencias discriminatorias»: es decir, no sólo igualdad ante la ley, sino igualdad en la ley. El Tribunal Constitucional concluyó que «no parecía existir la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos (...) que legitimaría la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción».

#### **5.4. La equivocación más extendida: la pretendida sobre-representación parlamentaria de los partidos nacionalistas**

El déficit de proporcionalidad de nuestro sistema electoral, motivado por las circunstancias explicitadas en el apartado anterior, se agrava con la aplicación de la regla D'Hondt, que acentuando los sesgos mayoritarios como hemos visto, genera una tendencia al bipartidismo, que Martínez Cuadrado denomina «bipartidismo hegemónico» explicando «que prima muy notablemente a la formación de la fuerza ganadora en primer lugar, aun cuando también favorece a las segundas fuerzas, si bien, como se ha evidenciado recientemente, la sobre-representación del ganador varía, según sea de centro derecha o de centro izquierda. En definitiva, el sistema conduce a un “bipartidismo imperfecto” entendiéndolo por tal un sistema en el que la alternativa política gira siempre en torno a dos fuerzas políticas que se sitúan muy destacadamente por encima de las demás y que copan al menos el 80 por 100 de los escaños, esto es, un mínimo de 280 escaños sobre un total de 350».

A los partidos de ámbito estatal votados en tercer o cuarto lugar, por el contrario «el sistema electoral los ha venido penalizando con notable dureza».

Para J. R. Montero («El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, 1997, pp. 41-42) a partir de las elecciones de 1993 se superó una tendencia hacia las mayorías absolutas y se inició una nueva tendencia, confirmada en las elecciones de 1993 y 1996 (no en las de 2000, pero sí en las de 2004, se hace notar que la obra citada es anterior a ambos comicios) hacia las coaliciones, tendencia dificultada, precisamente, por la penalización por parte de la legislación electoral a las terceras y cuartas fuerzas políticas de ámbito estatal, quedando

como recurso el apoyo parlamentario o extraparlamentario de los partidos nacionalistas, lo que les atribuye más protagonismo político que a las terceras fuerzas de ámbito estatal, pero no mayor representación parlamentaria que la que les corresponde.

En definitiva, no existe sobre-representación de los partidos nacionalistas, sino una representación casi perfectamente proporcional al porcentaje de votos obtenidos. Sí existe sobre-representación de los dos partidos de ámbito nacional más votados, más incluso para el más votado, y los grandes perjudicados son las fuerzas de ámbito estatal que obtienen el tercer lugar en cuanto a porcentaje de votos, perjudicados no por los partidos nacionalistas, sino por los dos partidos mayoritarios de ámbito estatal. Para confirmar esta afirmación se adjuntan las siguientes tablas comprensivas de los resultados electorales de los diferentes comicios y en ellas se puede comprobar, en la última columna la desviación, favorable o desfavorable, del porcentaje de escaños conseguidos con relación al porcentaje de votos obtenidos.

### DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. ELECCIONES GENERALES DE 28 DE OCTUBRE DE 1982

| <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>Votos (V)<br/>(%)</i> | <i>Esaños</i> | <i>Esaños (E)<br/>(%)</i> | <i>Diferencia<br/>(E-V)</i> |
|-----------------|--------------|--------------------------|---------------|---------------------------|-----------------------------|
| PSOE            | 8.551.791    | 40,82                    | 177           | 50,57                     | + 9,75                      |
| AP-PDP-UL       | 5.543.107    | 26,46                    | 107           | 30,57                     | + 4,11                      |
| PSC             | 1.575.601    | 7,52                     | 25            | 7,14                      | - 0,38                      |
| UCD             | 1.354.858    | 6,47                     | 11            | 3,14                      | - 3,33                      |
| PCE             | 686.423      | 3,28                     | 3             | 0,86                      | - 2,42                      |
| CiU             | 772.726      | 3,69                     | 12            | 3,43                      | - 0,26                      |
| CDS             | 600.842      | 2,87                     | 2             | 0,57                      | - 2,30                      |
| PNV             | 395.656      | 1,89                     | 8             | 2,29                      | + 0,40                      |
| HB              | 210.601      | 1,01                     | 2             | 0,57                      | - 0,44                      |
| PSUC            | 158.553      | 0,76                     | 1             | 0,29                      | - 0,47                      |
| ERC             | 138.116      | 0,66                     | 1             | 0,29                      | - 0,37                      |
| EE              | 100.326      | 0,48                     | 1             | 0,29                      | - 0,19                      |
| Otros *         | 863.000      | 4,12                     |               |                           |                             |
| Total           | 20.951.600   | 100                      | 350           |                           |                             |

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

De acuerdo con esta primera tabla se puede observar en la última columna que las desviaciones favorables mayores entre porcentaje de escaños conseguidos y porcentaje de votos obtenidos son para Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Alianza Popular-Partido Democrático Popular-Unión Liberal (AP-PDP-UL) como primera y segunda fuerzas de ámbito estatal.

Las desviaciones negativas mayores son para Unión de Centro Democrático (UCD) y Partido Comunista de España (PCE) como tercera y cuarta fuerzas políticas de ámbito estatal.

Por último, los partidos nacionalistas más votados, Convergencia i Unió (CiU) y Partido Nacionalista Vasco (PNV), tienen desviaciones muy pequeñas: negativa, - 0,26 para CiU y positiva, 0,40 para PNV.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 22 DE JUNIO DE 1986

| <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>Votos (V)<br/>(%)</i> | <i>Escaños</i> | <i>Escaños (E)<br/>(%)</i> | <i>Diferencia<br/>(E-V)</i> |
|-----------------|--------------|--------------------------|----------------|----------------------------|-----------------------------|
| PSOE            | 7.601.985    | 37,86                    | 163            | 46,57                      | + 8,71                      |
| CP              | 5.247.677    | 26,13                    | 105            | 30,00                      | + 3,87                      |
| CDS             | 1.838.799    | 9,16                     | 19             | 5,43                       | - 3,73                      |
| PSC-PSOE        | 1.299.733    | 6,47                     | 21             | 6,00                       | - 0,47                      |
| CiU             | 1.014.258    | 5,05                     | 18             | 5,14                       | + 0,09                      |
| IU              | 768.158      | 3,83                     | 6              | 1,71                       | - 2,12                      |
| PNV             | 309.610      | 1,54                     | 6              | 1,71                       | + 0,17                      |
| HB              | 215.282      | 1,07                     | 5              | 1,43                       | + 0,36                      |
| UEC             | 123.912      | 0,62                     | 1              | 0,29                       | - 0,33                      |
| EE              | 107.053      | 0,53                     | 2              | 0,57                       | + 0,04                      |
| CG              | 79.972       | 0,40                     | 1              | 0,29                       | - 0,11                      |
| PAR             | 73.004       | 0,36                     | 1              | 0,29                       | - 0,07                      |
| AIC             | 65.664       | 0,32                     | 1              | 0,29                       | - 0,03                      |
| UV              | 64.403       | 0,32                     | 1              | 0,29                       | - 0,03                      |
| Otros *         | 1.272.223    | 6,34                     | —              | —                          | —                           |
| Total           | 20.081.733   | 100                      | 350            |                            |                             |

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

En la segunda tabla observamos nuevamente amplias desviaciones positivas a favor de PSOE y Coalición Popular (CP) y la mayor desviación negativa en contra del Centro Democrático y Social (CDS) y, en menor medida, de Izquierda Unida (IU), tercera y cuarta fuerzas de ámbito estatal. De nuevo los partidos nacionalistas CiU y PNV tienen muy pequeñas desviaciones, en esta ocasión ambas positivas de 0,09 y 0,17, respectivamente.

**DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 29 DE OCTUBRE DE 1989**

| <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>Votos (V)<br/>(%)</i> | <i>Esaños</i> | <i>Esaños (E)<br/>(%)</i> | <i>Diferencia<br/>(E-V)</i> |
|-----------------|--------------|--------------------------|---------------|---------------------------|-----------------------------|
| PSOE            | 6.991.593    | 34,35                    | 155           | 44,29                     | 9,94                        |
| PP              | 5.117.049    | 25,14                    | 101           | 28,86                     | 3,72                        |
| IU              | 1.627.136    | 8,00                     | 14            | 4,00                      | - 4,00                      |
| CDS             | 1.617.716    | 7,95                     | 14            | 4,00                      | - 3,95                      |
| PSC-PSOE        | 1.123.975    | 5,52                     | 20            | 5,71                      | 0,19                        |
| CiU             | 1.032.243    | 5,07                     | 18            | 5,14                      | 0,07                        |
| EAJ-PNV         | 252.119      | 1,24                     | 5             | 1,43                      | 0,19                        |
| IC              | 231.452      | 1,14                     | 3             | 0,86                      | - 0,28                      |
| HB              | 217.278      | 1,07                     | 4             | 1,14                      | 0,07                        |
| PA              | 212.687      | 1,05                     | 2             | 0,57                      | - 0,48                      |
| UV              | 144.924      | 0,71                     | 2             | 0,57                      | - 0,14                      |
| EA              | 136.955      | 0,67                     | 2             | 0,57                      | - 0,10                      |
| EE              | 105.238      | 0,52                     | 2             | 0,57                      | 0,05                        |
| UPN-PP          | 92.216       | 0,45                     | 3             | 0,86                      | 0,41                        |
| PP-CG           | 76.707       | 0,38                     | 3             | 0,86                      | 0,48                        |
| PAR             | 71.733       | 0,35                     | 1             | 0,29                      | - 0,06                      |
| AIC             | 64.767       | 0,32                     | 1             | 0,29                      | - 0,03                      |
| Otros *         | 1.236.099    | 6,07                     |               |                           |                             |
| Total           | 20.351.887   | 100                      | 350           |                           |                             |

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

En esta ocasión se reproduce el esquema favorable a los dos partidos de mayor implantación en todo el territorio nacional, PSOE y Partido Popular (PP) con claro favorecimiento del primero respecto del segundo. La penalización sigue siendo para IU y para CDS, si bien mayor para IU, a diferencia de la situación anterior, por lo que podríamos deducir, de acuerdo con estas dos tablas, que la tercera fuerza votada es aún más perjudicada que la cuarta, paradójicamente. Por último, otra vez CiU tiene una desviación mínima de 0,07 y el PNV una algo mayor, pero en todo caso, muy pequeña de 0,19.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 6 DE JUNIO DE 1993

| <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>Votos (V)<br/>(%)</i> | <i>Esgaños</i> | <i>Esgaños (E)<br/>(%)</i> | <i>Diferencia<br/>(E-V)</i> |
|-----------------|--------------|--------------------------|----------------|----------------------------|-----------------------------|
| PP              | 8.089.235    | 34,56                    | 138            | 39,43                      | 4,87                        |
| PSOE            | 7.872.245    | 33,64                    | 141            | 40,29                      | 6,65                        |
| IU              | 1.905.673    | 8,14                     | 15             | 4,29                       | - 3,85                      |
| PSC-PSOE        | 1.277.838    | 5,46                     | 18             | 5,14                       | - 0,32                      |
| CiU             | 1.165.783    | 4,98                     | 17             | 4,86                       | - 0,12                      |
| EAJ-PNV         | 291.448      | 1,25                     | 5              | 1,43                       | 0,18                        |
| IC              | 273.444      | 1,17                     | 3              | 0,86                       | - 0,31                      |
| CC              | 207.077      | 0,88                     | 4              | 1,14                       | - 0,26                      |
| HB              | 206.876      | 0,88                     | 2              | 0,57                       | - 0,31                      |
| ERC             | 189.632      | 0,81                     | 1              | 0,29                       | - 0,52                      |
| PAR             | 144.544      | 0,62                     | 1              | 0,29                       | - 0,33                      |
| EA-EUE          | 129.293      | 0,55                     | 1              | 0,29                       | - 0,26                      |
| UV              | 112.341      | 0,48                     | 1              | 0,29                       | - 0,19                      |
| UPN-PP          | 112.228      | 0,48                     | 3              | 0,86                       | 0,38                        |
| Otros *         | 1.425.528    | 6,09                     |                |                            |                             |
| Total           | 23.403.185   | 100                      | 350            |                            |                             |

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\*Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

En esta tabla se observa nuevamente la confirmación de lo expuesto: desviación favorable a PP y PSOE, en este caso más favorable al segundo que al primero, desaparecido el CDS la gran perjudicada es IU, con una desviación

más cercana numéricamente, pero desfavorable, a la desviación de los partidos mayoritarios. Y una vez más las desviaciones relativas a CiU y PNV son muy pequeñas:  $-0,12$  y  $0,18$ , respectivamente.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 3 DE MARZO DE 1996

| <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>Votos (V)<br/>(%)</i> | <i>Esgaños</i> | <i>Esgaños (E)<br/>(%)</i> | <i>Diferencia<br/>(E-V)</i> |
|-----------------|--------------|--------------------------|----------------|----------------------------|-----------------------------|
| PP              | 9.224.696    | 37,19                    | 146            | 41,71                      | 4,52                        |
| PSOE            | 7.894.535    | 31,83                    | 122            | 34,86                      | 3,03                        |
| IU              | 2.342.789    | 9,45                     | 19             | 5,43                       | - 4,02                      |
| PSC-PSOE        | 1.531.143    | 6,17                     | 19             | 5,43                       | - 0,47                      |
| CiU             | 1.151.633    | 4,64                     | 16             | 4,57                       | - 0,07                      |
| PP-PAR          | 370.975      | 1,50                     | 8              | 2,29                       | 0,79                        |
| EAJ-PNV         | 318.951      | 1,29                     | 5              | 1,43                       | 0,14                        |
| IC-EV           | 296.985      | 1,20                     | 2              | 0,57                       | - 0,63                      |
| CC              | 220.418      | 0,89                     | 4              | 1,14                       | 0,25                        |
| BNG             | 220.147      | 0,89                     | 2              | 0,57                       | - 0,32                      |
| HB              | 181.304      | 0,73                     | 2              | 0,57                       | - 0,16                      |
| ERC             | 167.641      | 0,68                     | 1              | 0,29                       | - 0,39                      |
| UPN-PP          | 120.335      | 0,49                     | 2              | 0,57                       | 0,08                        |
| EA              | 115.861      | 0,47                     | 1              | 0,29                       | - 0,18                      |
| UV              | 91.575       | 0,37                     | 1              | 0,29                       | - 0,08                      |
| Otros *         | 553.943      | 2,23                     |                |                            |                             |
| Total           | 24.802.931   | 100                      | 350            |                            |                             |

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

En esta ocasión se reproduce nuevamente el esquema: desviaciones favorables para PP y PSOE, esta vez de nuevo es favorecido más el más votado, perjuicio para la tercera fuerza política, IU, y mínima desviación, contraria a CiU en  $-0,07$  y favorable a PNV en  $0,14$ .



DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 12 DE MARZO DE 2000

| <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>Votos (V)<br/>(%)</i> | <i>Esaños</i> | <i>Esaños (E)<br/>(%)</i> | <i>Diferencia<br/>(E-V)</i> |
|-----------------|--------------|--------------------------|---------------|---------------------------|-----------------------------|
| PP              | 10.321.178   | 45,24                    | 183           | 52,29                     | 7,05                        |
| PSOE            | 7.918.752    | 34,71                    | 125           | 35,71                     | 1,00                        |
| IU              | 1.263.043    | 5,54                     | 8             | 2,29                      | - 3,25                      |
| CiU             | 970.421      | 4,25                     | 15            | 4,29                      | 0,04                        |
| EAJ-PNV         | 353.953      | 1,55                     | 7             | 2,00                      | 0,45                        |
| BNG             | 306.268      | 1,34                     | 3             | 0,86                      | - 0,48                      |
| CC              | 248.261      | 1,09                     | 4             | 1,14                      | 0,05                        |
| PA              | 206.255      | 0,90                     | 1             | 0,29                      | - 0,61                      |
| ERC             | 194.715      | 0,85                     | 1             | 0,29                      | - 0,56                      |
| IC-V            | 119.290      | 0,52                     | 1             | 0,29                      | - 0,23                      |
| EA              | 100.742      | 0,44                     | 1             | 0,29                      | - 0,15                      |
| CHA             | 75.356       | 0,33                     | 1             | 0,29                      | - 0,04                      |
| Otros *         | 736.233      | 3,23                     |               |                           |                             |
| Total           | 22.814.467   | 100                      | 350           |                           |                             |

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

Una vez más la tendencia hacia un sistema mayoritario favorece a los dos grandes partidos PP y PSOE en detrimento del tercero, IU, y las principales fuerzas nacionalistas tienen mínimas desviaciones de 0,04 para CiU y 0,45 para PNV.

De acuerdo con la tabla de la página siguiente seguimos observando un favorecimiento a los dos partidos mayoritarios, si bien en esta ocasión no es IU la tercera fuerza más votada, ya que CiU, con el 3,28 por 100 de los votos, frente al 3,15 por 100 de IU, se sitúa por encima. Sin embargo, sí sigue siendo IU la más perjudicada, con una desviación negativa de - 2,58, frente a la pequeña desviación negativa de CiU de - 0,42. Ello nos evidencia, en esta tabla más que en ninguna otra, la importancia de los efectos sobre la proporcionalidad de la circunscripción provincial y la asignación mínima de dos escaños a cada provincia y no por la desproporcionalidad para CiU, que, como se ve, es mínima, sino por la desproporcionalidad desfavorable a IU motivada por la tendencia hacia un sistema mayoritario y, por ende, de tendencia bipartidista, en las circunscripciones menos pobladas. En cuanto a PNV la desviación es otra vez muy pequeña: 0,35.

DISTRIBUCIÓN DE VOTOS Y ESCAÑOS  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
ELECCIONES GENERALES DE 14 DE MARZO DE 2004

| <i>Partidos</i> | <i>Votos</i> | <i>Votos (V)<br/>(%)</i> | <i>Esaños</i> | <i>Esaños (E)<br/>(%)</i> | <i>Diferencia<br/>(E-V)</i> |
|-----------------|--------------|--------------------------|---------------|---------------------------|-----------------------------|
| PSOE            | 11.026.163   | 43,27                    | 164           | 46,86                     | 3,59                        |
| PP              | 9.635.491    | 37,81                    | 146           | 41,71                     | 3,90                        |
| CiU             | 835.471      | 3,28                     | 10            | 2,86                      | - 0,42                      |
| ERC             | 652.196      | 2,56                     | 8             | 2,29                      | - 0,27                      |
| EAJ-PNV         | 420.980      | 1,65                     | 7             | 2,00                      | 0,35                        |
| CC              | 235.221      | 0,92                     | 3             | 0,86                      | - 0,06                      |
| IU              | 801.821      | 3,15                     | 2             | 0,57                      | - 2,58                      |
| ICV-EUIA        | 234.790      | 0,92                     | 2             | 0,57                      | - 0,35                      |
| BNG             | 208.688      | 0,82                     | 2             | 0,57                      | - 0,25                      |
| UPN-PP          | 127.653      | 0,50                     | 2             | 0,57                      | 0,07                        |
| ENTESA          | 123.611      | 0,49                     | 1             | 0,29                      | - 0,20                      |
| CHA             | 94.252       | 0,37                     | 1             | 0,29                      | - 0,08                      |
| EA              | 80.905       | 0,32                     | 1             | 0,29                      | - 0,03                      |
| NA-BAI          | 61.045       | 0,24                     | 1             | 0,29                      | 0,05                        |
| Otros *         | 945.217      | 3,71                     |               |                           |                             |
| Total           | 25.483.504   | 100                      | 350           |                           |                             |

Fuente: [www.congreso.es](http://www.congreso.es), excepto la columna final, de elaboración propia a partir de los datos del resto de columnas.

\* Candidaturas restantes que obtuvieron votos pero no escaños.

A la vista de los datos expuestos podemos concluir que el sistema electoral español es bastante proporcional para los partidos políticos nacionalistas, que no están sobre-representados en el Congreso de los Diputados y escasamente proporcional para los partidos de implantación en todo el territorio del Estado, de los cuales los dos más votados han resultado sobre-representados en todas las ocasiones y los terceros y cuartos partidos han resultado infra-representados, también en todas las ocasiones.

## VI. REPERCUSIÓN SOBRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La obtención de representación parlamentaria, obviamente, es necesaria para la constitución de Grupo Parlamentario, pero también lo es, como vere-

mos a continuación, la obtención de votos y de escaños, es decir, la transformación de votos en escaños es relevante para la constitución de Grupo Parlamentario.

El derecho a constituirse en Grupo Parlamentario es un derecho del Diputado, y así se desprende de lo establecido en el artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que dispone:

«1. Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubiesen presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la nación.

2. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado».

Siguiendo a R. Morodo y P. Lucas Murillo de la Cueva (*Comentarios a la Constitución Española de 1978. Cortes Generales*, Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 369), «el ordenamiento tiende, por tanto, a primar la posición individual del representante, mientras que la realidad política la corrige imponiendo la hegemonía de partido...».

En los anteriores apartados del presente artículo, singularmente en el último, nos hemos referido insuficientemente a las fuerzas y partidos políticos con escasa representación parlamentaria, injusticia que sólo se justifica por razón de la longitud obligadamente limitada del trabajo. Sin embargo, también los partidos con pequeña representación parlamentaria resultan perjudicados en nuestro sistema electoral por *mor* de la tendencia mayoritaria que ya hemos visto que en el mismo se perfila. Ello tiene consecuencias indudables en la constitución de los grupos en tanto en cuanto el número de escaños obtenidos es una de las variables que determina la posibilidad de constituir Grupo Parlamentario o aboca a los Diputados a agruparse en el mixto.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia en la STC 64/2002, por la que resuelve un recurso de amparo presentado contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 2000 que denegaba la constitución del Grupo Parlamentario Gallego (BNG) por entender que el requisito de haber obtenido el 15 por 100 de los votos en las circunscripciones donde hubiera presentado candidatura sólo lo cumplía el Bloque Nacionalista Galego (BNG) «al no poderse computar el porcentaje de votos obtenidos por el PNV y CiU, porcentaje que ya ha sido utilizado para la constitución de los respectivos grupos, o, dicho en otros términos, al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de grupos diferentes».

El Tribunal Constitucional se pronunció a favor de la constitucionalidad del Acuerdo impugnado argumentando que «de conformidad con la doctrina constitucional que ha quedado reseñada, la exigencia del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el inciso segundo del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario (...) Tal conclusión se impone también en una interpretación sistemática de aquel precepto reglamentario con las previsiones especiales de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para las elecciones a diputados y senadores (título II), en las que se alude siempre a votos obtenidos por las candidaturas, no por las personas que las integran. En definitiva, ha de concluirse, por consiguiente, que el porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por formaciones políticas en las circunscripciones en las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario».

Lo cierto es que, en la práctica parlamentaria del Congreso de los Diputados ha habido varios supuestos de constitución de Grupo Parlamentario atendiendo a la circunstancia de haber obtenido un porcentaje concreto de votos. Alegada esta práctica ante el Tribunal el mismo considera que no son situaciones homologables: «Planteado el problema en tales términos, cabe abordarlo partiendo de que es doctrina constitucional reiterada que, cuando de la igualdad en el acceso a cargos públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el artículo 14 de la Constitución, se ve reconducido y subsumido, como de manera correcta se hace en la demanda de amparo, en el específico ámbito del artículo 23.2 de la Constitución, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el artículo 14 (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2, por todas). De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso a cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta (...) Sin desconocer la trascendencia de los precedentes o usos parlamentarios, no es necesario ahora detenerse a dilucidar su significado normativo, a la luz de una aplicación igual de la Ley, ya que los supuestos de hecho aportados por los demandantes de amparo como término de comparación no guardan con el caso aquí enjuiciado la identidad que todo juicio de igualdad requiere».

A la vista de lo expuesto, y atendiendo a esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, hemos de admitir que la formación de Grupo Parlamentario no es *de facto* ni *de iure* voluntad de los Diputados, pues los requisitos reglamentarios adquieren carácter sustantivo, impidiendo la constitución de Grupos Parlamentarios atendiendo al número de escaños asignados combinándolo con el porcentaje de votos obtenidos.

Para terminar, y a modo de reflexión, cabe plantearse que si, en efecto, la formación de Grupo Parlamentario es un derecho del Diputado, pero no dependiente sólo de su voluntad, sino también de los requisitos reglamentarios que, tras los comicios, imponen nuevos requisitos cuantitativos, ¿cómo afecta esto a la representatividad de las minorías?, ¿es acorde con el principio de protección de las mismas que tradicionalmente se sigue en los Parlamentos?



## La territorialidad y sus repercusiones en los Grupos Parlamentarios

Sumario: I. CONCEPTUACIÓN TEÓRICA Y PRAXIS PARLAMENTARIA DE LOS GRUPOS: SUS EFECTOS SOBRE LA TERRITORIALIDAD.—II. EL PARLAMENTO Y SUS MODULACIONES EN UN ESTADO TERRITORIALMENTE DESCENTRALIZADO: SUS EFECTOS EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. GRUPO PARLAMENTARIO Y REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.—3.1. Los requisitos de constitución.—3.2. Pluralismo territorial y funcionamiento parlamentario.—3.2.1. La cuestión lingüística.—3.2.1.1. En las Cortes Generales.—3.2.1.2. En los Parlamentos autonómicos.—3.2.2. Las relaciones intergrupales en los partidos políticos: sus especialidades en los partidos de ámbito no estatal.—3.2.2.1. En las Cortes Generales.—3.2.2.2. En los Parlamentos autonómicos.—IV. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN EL PARLAMENTO Y GRUPOS PARLAMENTARIOS: EL CASO DEL SENADO ESPAÑOL.—4.1. Las notas distintivas de los grupos en la Cámara Alta.—4.2. Hacia una concepción territorial del Senado: el papel de los Grupos Parlamentarios y de los grupos territoriales.

### I. CONCEPTUACIÓN TEÓRICA Y PRAXIS PARLAMENTARIA DE LOS GRUPOS: SUS EFECTOS SOBRE LA TERRITORIALIDAD

Abordar la temática de la territorialidad y sus consecuencias intraparlamentarias no puede hacernos desconocer, *ab initio*, los condicionantes que la distribución territorial del poder en el Estado moderno tiene para las Cámaras parlamentarias. Este dato, como ha reconocido Michel Verpeaux<sup>1</sup>, resulta

---

★ Letrado Mayor del Parlamento de Galicia. Profesor de la Universidad de Vigo.

<sup>1</sup> «Aspects du droit constitutionnel de la décentralisation», *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, núm. XXI, 2005, pp. 300-314. En un contexto diferente de configuración federal del poder se concluyen parecidos asertos por parte de Marc Bou Novensà, *El Federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, abril de 2005, p. 10. La pérdida de nitidez en los contornos de la clásica contraposición entre federalismos y regionalismos ha sido puesta de manifiesto recientemente por Franco Ferrari, «Federalismo, regionalismo y descentralización del poder: una perspectiva comparada», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 10, 2006, pp. 361 y ss.

decisivo tanto para las organizaciones territoriales federales o autonómicas como para aquellas que simplemente se aproximan al concepto descentralizador tímidamente y con un talante cuasi experimental.

Desde la perspectiva histórica resulta indudable la vinculación que existe entre la demarcación territorial y el mandato representativo que recibe el parlamentario. A mediados del siglo pasado Fraga<sup>2</sup> apuntaba el fundamento esencial que en el Parlamento de Westminster tenía el sistema representativo, de tal modo que la fuerza de las organizaciones locales de distrito de los partidos atribuía un alto grado de autoridad al mando central de los mismos. Estas ideas siguen, a mi modo de ver, plenamente vigentes en la actualidad, de modo que la realidad de la composición y funcionamiento grupales en los Parlamentos se haya profundamente vinculada al modo de ordenación territorial del poder político y de sus principales operadores, los partidos<sup>3</sup>.

La afirmación constitucional de que la soberanía nacional reside en el pueblo español contenida en el frontispicio del texto de la carta magna supone el asentamiento de un fundamento de la democracia representativa y el punto de partida inexcusable para cualquier reflexión que quiera plantearse acerca de los efectos de la distribución territorial del poder del Estado, y más extensamente de la territorialidad sobre la dinámica de los Grupos Parlamentarios<sup>4</sup>.

En efecto, las ideas de Rousseau acerca de la indivisibilidad de la soberanía y su enemiga hacia los partidos y grupos que, a su parecer, dividen la voluntad general y dificultan la prevalencia de ese interés, se hallan en la actualidad plenamente superadas con la concepción, pacíficamente admitida de que es perfectamente posible la unidad jurídica y política de un Estado sin perjuicio de la existencia de entes o asociaciones que singularizan las opiniones o ideologías de los ciudadanos.

Muy al contrario la realidad parlamentaria gira en torno a una especie de nuevo mandato imperativo que emana de los Grupos Parlamentarios y mediante ellos a través de los partidos con representación mayoritaria en las Cámaras<sup>5</sup>, constituyéndose, incluso por mandato constitucional (art. 6 del Texto español) en cauce fundamental para la participación política.

---

<sup>2</sup> *El Parlamento británico. Desde la Parliament act de 1911*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, p. 112.

<sup>3</sup> Ideas por lo demás reiteradas en la doctrina más reputada. Así, Cano Bueso, «Grupos Parlamentarios y representación política», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001, p. 65.

<sup>4</sup> Como señalan Molas y Pitarch, en definitiva se trata de plasmar que los ciudadanos en elecciones periódicas, deciden la orientación colectiva del país, eligen a sus representantes entre las personas y programas que recaban su confianza delegando en aquéllos la responsabilidad de Gobierno. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 13.

<sup>5</sup> Así lo reconocen Solé Tura y Aparicio, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1988, p. 138. Y ello no sólo en el caso español, sino incluso en realidades parlamentarias de nuevo cuño como el Parlamento Europeo. Cfr. Miguel Martínez Cuadrado, «La evolución de la Unión y un nuevo enfoque sobre el equilibrio institucional después de Bruselas 2003», *ReDCE*, núm. 1, enero-junio de 2004. El reconocimiento concreto de que en el ámbito de la territorialidad rige igualmente la disciplina de grupo es afirmado por García Fernández, «Los grupos territoriales en el Senado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 1114 y ss.



Pero la práctica de los Parlamentos no depende tanto de solemnes proclamaciones en cartas constitucionales o discursos protocolarios en los que reiteradamente se afirma la efectividad de los niveles de descentralización política. Como se ha encargado de recordar Roza Acuña<sup>6</sup>, aquellos documentos han alcanzado un valor fundamentalmente formal que sólo se garantiza a través de las resoluciones de los Tribunales y muy especialmente por aquellos que tienen atribuidas las competencias en relación a la aplicación de las normas políticas. En este sentido convendrá apuntar algunos principios que derivan de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional para matizar la concepción en España de los grupos como transmisores de «cualidades territoriales».

En nuestro país son varias las ideas acerca de la dimensión territorial de los grupos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal, entre ellas interesa destacar por su valor vectorial las siguientes:

1. «El derecho a constituir Grupo Parlamentario, de acuerdo con los requisitos que se señalan en el Reglamento de la Cámara, se inserta en el núcleo esencial del *ius in officium* del cargo de Diputado».

Existe una reiterada doctrina constitucional (SSTC 214/1998, de 11 de noviembre; 38/1999, de 22 de marzo; 148/1999, de 4 de agosto, y 27/2000, de 31 de enero) sobre el ámbito material del referido derecho cuando de representantes políticos se trata y su conexión con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Tiene además un valor determinante, en la medida en que, cuando se imposibilita el ejercicio de aquel derecho, se restringen de manera sustancial y grave las restantes facultades que los parlamentarios afectados pudieran ejercer durante la duración de su mandato. Este derecho a la constitución de grupo sólo aparece limitado por los condicionantes reglamentarios, que en modo alguno son de carácter ideológico<sup>7</sup>.

2. «Son los Diputados los titulares del derecho a constituirse en Grupo Parlamentario y no, por consiguiente, los partidos o formaciones políticas».

Además los Diputados que decidan constituirse en Grupo Parlamentario pueden pertenecer a «una o varias formaciones políticas». De modo que ningún precepto reglamentario dice que sean los partidos o formaciones políticas los que pueden constituirse en Grupos Parlamentarios.

En otras palabras, no son las formaciones políticas, sino los Diputados los que tienen que disponer de los escaños y votos suficientes para constituir Grupo Parlamentario. Es evidente, de acuerdo con la CE y el RCD, que el escaño no es del partido, sino del Diputado, y no es posible pretender que el

<sup>6</sup> Eduardo Roza Acuña, *Le Garanzie costituzionali nel diritto pubblico dell'America latina*, G. Giappichelli Editore, Turín, 2006, p. 11.

<sup>7</sup> Sáiz Arnáiz recuerda la presentación en 1979 de una proposición de ley por parte del Grupo Parlamentario de la UCD con la finalidad de reformar el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados para impedir a los Grupos Parlamentarios la defensa de intereses locales o profesionales. Como se interprete la limitación llevará a que la territorialidad de los grupos sea también puesta en tela de juicio. Así, *Los Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 96.

escaño lo tiene, porque lo obtiene, el Diputado, pero que los votos que hacen acreedor al mismo no los obtiene el Diputado, sino el partido, que luego «se los presta al Diputado» para que pueda obtener el correspondiente escaño. En esta línea están las reflexiones doctrinales<sup>8</sup> que recuerdan la falta de transparencia de las normas reguladoras de los Estatutos de los Grupos Parlamentarios, especialmente relevantes, a mi juicio, en relación a los aspectos territoriales cuando, por ejemplo, dentro de un mismo Grupo Parlamentario se permite a unos senadores constituir grupos territoriales y a otros no.

3. «Los Diputados son los titulares de la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos reglamentariamente previstos, así como son los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario quienes han de cumplir aquellos requisitos reglamentarios que se establezcan, en modo alguno es óbice para que tales requisitos puedan venir referidos en la norma reglamentaria, no al Diputado, sino a la formación, coalición o agrupación electoral que presenta la candidatura en la que aquél figura o a esta misma». Aspecto que, como se verá, resulta de polémica aplicación y complica el sistema español de asunción de la territorialidad de los grupos en el Congreso de los Diputados.

Con estos presupuestos de la doctrina constitucional creo necesario defender la bondad de atender la consideración territorial en la regulación de los grupos. Tanto desde una perspectiva ontológica, puesto que, a mi juicio, los grupos cumplen o cuanto menos, deben cumplir, una función esencial de canalización institucionalizada del pluralismo entendido en un sentido amplio, como desde una perspectiva práctica, ya que el funcionamiento de las cámaras responderá a unos criterios mucho más ponderados y cercanos a la realidad política si sus normas reguladoras atienden con sensibilidad al dato objetivo de las peculiaridades territoriales que pueden darse en los Grupos Parlamentarios.

## II. EL PARLAMENTO Y SUS MODULACIONES EN UN ESTADO TERRITORIALMENTE DESCENTRALIZADO: SUS EFECTOS EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Resulta sobradamente conocida como una de las causas que se encuentran en el origen del bicameralismo la necesidad de reflejar parlamentariamente la distribución territorial del poder político. Por lo tanto, a nadie extraña<sup>9</sup> que buena parte de los Estados en los que existen demandas terri-

<sup>8</sup> Ángel J. Sánchez Navarro, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 68. La intermediación de los partidos en la vida política y parlamentaria no es «per se» perniciosa, pues, como destaca Alba Navarro, lo perturbador proviene de sus disfunciones. Así, «La creación de Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, UNED, p. 95.

<sup>9</sup> Manuel Sánchez de Dios entiende que «en los sistemas federales la legitimidad de la segunda Cámara nunca ha estado cuestionada y su utilidad ha sido siempre reconocida, de ahí su persistencia en

toriales de autonomía política hayan incorporado en sus Constituciones un esquema de dos Cámaras representativas, una poblacional y otra territorial.

Esta realidad constitucional no puede ocultar que existen otros reflejos de la ingeniería constitucional provenientes de la forma de Estado (centralista, federal, autonómico o regional) que van más allá de la estructura del Parlamento y que afectan a sus protagonistas: Diputados y Grupos Parlamentarios<sup>10</sup>.

En todo caso, la vida parlamentaria de los países territorialmente descentralizados es bastante heterogénea pudiendo sorprendernos notablemente, por su divergencia con el caso español, realidades federales en las que el peso de los Grupos Parlamentarios es escaso, singularmente en las Cámaras Altas<sup>11</sup>. Esta situación, como recuerda Jiménez-Blanco<sup>12</sup>, no debe desconcertar al estudioso, toda vez que resulta muy difícil dar un concepto de federalismo con validez universal e intemporal. Una vez más la vivencia del Derecho y más concretamente del Derecho constitucional y parlamentario supera los estrechos márgenes de la teorización doctrinal o académica.

De este modo en España es pacíficamente admitida la posibilidad de que la vinculación territorial autonómica que el Senado recibe a través de aquellos de sus miembros que son designados por los Parlamentos autonómicos se comunique a los Grupos Parlamentarios, puesto que, en palabras de Cuenca Miranda<sup>13</sup>, la incorporación de los nuevos senadores a los grupos ya constituidos no reviste mayores peculiaridades, suponiendo un caso práctico y evidente de interrelación institucional entre poderes centrales y territoriales.

---

el tiempo y el hecho de que su poder no haya sido limitado». «¿Es necesario el Senado en los sistemas descentralizados?», *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Grupo de Trabajo 18: estructura territorial del Estado y transformaciones institucionales, p. 51. Reflexiones que para un Parlamento supranacional como el europeo aplica Guy Verhofstadt en su sugerente libro: *Los Estados Unidos de Europa. Manifiesto por una nueva Europa* (he manejado la edición gallega publicada por Tórculo Edición, Santiago de Compostela, 2006, p. 112).

<sup>10</sup> Recientemente ha señalado Greciet García la idea territorial prevalente en los senadores de los países sudamericanos, sobre todo en Argentina y Chile. En su reseña sobre el libro de Francisco Sánchez et al., «Bicameralismo, Senado y Senadores en el cono sur Latinoamericano», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, junio de 2006.

<sup>11</sup> El caso mexicano es paradigmático según Miguel Ángel Eraña Sánchez. Apunta el autor el escaso peso de los grupos en el caso de un Senado formado por representaciones paritarias de los Estados y la paralela debilidad de partidos en ese contexto. Cfr. *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Porrúa, México, 2004, p. 125.

<sup>12</sup> Autor que afirma: «los tipos ideales weberianos encajan mal en el abigarrado mundo posmoderno». Cfr. «El federalismo en Estados Unidos y en Alemania: notas para un debate acerca de la reforma de los Estatutos de Autonomía en España», *Organización Territorial de los Estados Europeos*, vol. I, Asamblea de Madrid, 1999, p. 119.

<sup>13</sup> «Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas», *Dos Décadas de Parlamento Autonómico*, Asamblea de Madrid, 1999, p. 161.

### III. GRUPO PARLAMENTARIO Y REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

La relación de los Grupos Parlamentarios con la representación territorial tiene *ab initio* en nuestro sistema constitucional una distinta respuesta según analicemos el Congreso de los Diputados o el Senado. Las intenciones constituyentes parece que estaban bastante claras en el sentido de reservar la Cámara Alta para el tratamiento especializado de los temas territoriales otorgando un carácter más general a las competencias del Congreso. Quizá este planteamiento esté en la base de ciertas afirmaciones doctrinales<sup>14</sup> que se muestran recelosas de admitir un reflejo de la territorialidad en los grupos del Congreso y partidarias de ese fenómeno en el Senado.

Este punto de partida normativo lleva a Caminal Badía<sup>15</sup> a defender la necesidad de un cambio en la configuración de los Grupos Parlamentarios en la Cámara territorial. En efecto, el reconocimiento de las repercusiones territoriales en el Senado sería tan escaso *lege data* que, en la opinión citada, se haría necesario tanto desvincular la constitución de grupos en el Senado de la dimensión estatal de los partidos, como que los Grupos Parlamentarios territoriales decidan previamente el sentido de su voto. Una comprensión del Parlamento en un sentido tan plural parece estar en el substrato de la redacción del artículo 55.2 del reciente Estatuto de Autonomía para Cataluña<sup>16</sup> y choca de momento con las previsiones constitucionales y la praxis de las Cámaras españolas.

#### 3.1. Los requisitos de constitución

Lejos de configurarse como una cuestión estrictamente técnica o de procedimiento las exigencias reglamentarias para la constitución de los Grupos Parlamentarios se presentan como un aspecto sustantivo y especialmente relevante cuando se estudian desde la perspectiva del proceso de creación de Grupos Parlamentarios de carácter territorial. Esto es así, como ha señalado Paloma Requejo<sup>17</sup>, por el grado de vinculación que puede establecerse entre las dificultades para constitución de los grupos y el gra-

<sup>14</sup> En este sentido se manifiesta José Luis García Guerrero, *Democracia Representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, p. 284.

<sup>15</sup> «Representación, Territorio y Plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Senado de las nacionalidades y regiones», *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, 1996, p. 384.

<sup>16</sup> De interesante califica Ángel L. Sanz Pérez la definición del Parlamento en el texto catalán. De imprescindible consulta su obra: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía. (Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Aranzadi Doctrina, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 18, Cizur Menor, 2006, pp. 87-88.

<sup>17</sup> *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 55-65.

do de protección de las minorías políticas, de tal modo que, en el caso que nos ocupa, la mayor o menor complicación de constituir grupos por parte de las minorías territoriales provoca evidentes efectos en la praxis política de las Cámaras.

El derecho a constituirse en Grupo Parlamentario, como se dice en cada uno de los tres supuestos previstos en el artículo 23.1 RCD, es un derecho de los Diputados<sup>18</sup> y, de conformidad con dicho precepto, pueden constituir Grupo Parlamentario un mínimo de quince Diputados, o un mínimo de cinco Diputados que hubieran obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura, o un mínimo de cinco Diputados que hubieran obtenido el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Nación. En cualquiera de las tres fórmulas contempladas en el mencionado precepto reglamentario, los Diputados que se computan pueden pertenecer a una o varias formaciones políticas (arts. 23.1 y 24 RCD).

Esta cuestión ha sido abordada *in extenso* por la STC 64/2002, de 11 de marzo de 2002, en la que se reconoce respecto a los requisitos numéricos de constitución que los Diputados que pretenden formar Grupo Parlamentario deben, además de haber obtenido un mínimo de cinco escaños, cumplir la condición de haber obtenido un quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura, todo ello conforme a la expresión literal del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento.

Las diferencias interpretativas en la aplicación de ese artículo del Reglamento, lejos de ser cuestiones académicas, afectan, como ya he señalado, a la realidad dinámica de las Cámaras y desde una perspectiva estrictamente jurídica son los derechos fundamentales de los Diputados los que están en juego.

En efecto, el derecho fundamental que inicialmente puede ser lesionado por un desconocimiento del derecho a la constitución de grupo se contiene en una reiterada doctrina constitucional<sup>19</sup> al afirmar que el derecho a constituir Grupo Parlamentario, de acuerdo con los requisitos que se señalan en el Reglamento de la Cámara, se inserta en el núcleo esencial del *ius in officium* del cargo de Diputado y tiene además un valor determinante, en la medida en que, cuando se imposibilita el ejercicio de aquel derecho, se restringen de manera sustancial y grave las restantes facultades que

<sup>18</sup> Como señalan Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva: «el ordenamiento tiende, por tanto, a primar la posición individual del representante, mientras que la realidad política la corrige imponiendo la hegemonía del partido...». *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 369. Sobre los problemas que las regulaciones parlamentarias de los Grupos Parlamentarios pueden presentar respecto de la tutela de los derechos fundamentales resulta de interés el trabajo de Ana del Pino Carazo, «La suspensión de los derechos de los parlamentarios», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17, 2006, p. 281.

<sup>19</sup> SSTC 214/1998, de 11 de noviembre; 38/1999, de 22 de marzo; 148/1999, de 4 de agosto, y 27/2000, de 31 de enero, sobre el ámbito material del referido derecho cuando de representantes políticos se trata y su conexión con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE),

los parlamentarios afectados pudieran ejercer durante la duración de su mandato <sup>20</sup>.

La doctrina constitucional contenida en la sentencia citada niega que se produzca tal violación de derechos en aquel caso concreto en los siguientes términos:

«... basta para rechazar el extenso alegato que al respecto exponen los recurrentes en amparo con examinar el acta de la sesión de la Mesa del Congreso de los Diputados en la que se adoptó el Acuerdo de 12 de abril de 2000 para constatar, a la vista del debate y de las distintas posiciones mantenidas al respecto por sus miembros, así como del planteamiento que, recapitulando las intervenciones precedentes, hizo la Presidenta de la Cámara de la cuestión suscitada antes de proceder de inmediato a la votación, que la decisión de denegar la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG) se fundó ya en ese Acuerdo en la consideración, por parte de la mayoría de los componentes de la Mesa, de que el requisito de representación o apoyo electoral <sup>21</sup> que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD sólo lo cumplía “el Bloque Nacionalista Galego en las circunscripciones en que ha presentado candidaturas, al no poderse computar el porcentaje de votos obtenidos por el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, porcentaje que ha sido ya utilizado para la constitución de los respectivos Grupos, o, dicho en otros términos, *al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de Grupos diferentes*” <sup>22</sup>. Así pues, resulte más o menos afortunada la redacción del Acuerdo de 12 de abril de 2000, lo cierto es, frente a lo que sostienen los demandantes de amparo, que uno y otro Acuerdo no se basan en argumentos distintos, sino que presentan un único y común fundamento, cual es, en opinión de la Mesa de la Cámara, la imposibilidad de computar, a los efectos del requisito de representación o apoyo electoral que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD, los votos obtenidos por las formaciones políticas del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia i Unió, en cuyas candidaturas por las provincias de Vizcaya y Barcelona habían obtenido sus escaños dos de los Diputados que, junto con los otros tres demandantes de amparo, pretendían constituir el Grupo Parlamentario Galego (BNG), ya que dicho porcentaje había sido tenido en cuenta para la formación de los Grupos Parlamentarios constituidos por el resto de los Diputados que habían sido elegidos en las candidaturas presentadas por el Partido Nacionalista Vasco —Grupo

<sup>20</sup> Un estudio detallado del condicionamiento grupal de los derechos individuales del parlamentario puede encontrarse en mi trabajo «La formación de la voluntad de las Cámaras y el status de los parlamentarios», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 18, enero de 2003, pp. 13–31.

<sup>21</sup> La exigencia de un número mínimo de parlamentarios para la formación del grupo debe ser matizada, de modo que, en palabras de Ortells Miralles, «... el requisito numérico debe establecer una justa ponderación de los principios de funcionalidad y representatividad». *La Constitución de los Grupos Parlamentarios*, Temas de las Cortes Valencianas, 2003, p. 46.

<sup>22</sup> Se trataría en definitiva del reconocimiento de un aspecto generalmente apuntado por la doctrina al acercarse al tratamiento reglamentario de los grupos: «... son la expresión dentro de la Cámara de los partidos políticos o coaliciones que han competido y obtenido los escaños suficientes en las elecciones». En este sentido, Alberto Pérez Calvo y Martín María Razquin Lizárraga, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 2.ª ed. revisada, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2004, p. 178.

Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)— y por Convergencia i Unió —Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió)—...».

El Tribunal Constitucional concluye la perfecta conformidad a nuestra Carta Magna de la actuación de la Mesa del Congreso de los Diputados por cuanto:

«... de conformidad con la doctrina constitucional que ha quedado reseñada, la exigencia del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD, en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario...».

Se trata, pues, de una actuación de la Mesa de la Cámara de carácter constitutiva<sup>23</sup>, pues el grupo no va a tener existencia jurídica hasta el momento en que se produce el acuerdo del órgano correspondiente de la Cámara.

Además el Tribunal acude a la legislación electoral, pues la Constitución española guarda estricto silencio sobre esta materia<sup>24</sup>, para reforzar su argumentación en contra de la admisión de los postulados sostenidos por los demandantes del amparo:

«... Tal conclusión se impone también en una interpretación sistemática de aquel precepto reglamentario con las previsiones especiales de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para las elecciones a Diputados y Senadores (título II), en las que se alude siempre a votos obtenidos por las candidaturas, no por las personas que las integran. En definitiva, ha de concluirse, por consiguiente, que el porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en que las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario».

Ciertamente la comprensión de esta problemática es dificultosa si no damos cuenta de los avatares recientes de la formación de Grupos Parlamentarios territoriales en el Congreso de los Diputados.

<sup>23</sup> De modo parejo al sistema previsto en Austria, Italia o en el *Bundestag*. Cfr. Pérez-Serrano, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 120.

<sup>24</sup> Situación por lo demás habitual en otras Constituciones comparadas. Así, J. M. Duffau, *Les règlements des assemblées parlementaires belges*, París, LGDJ, 1978; E. Toeboosch, *Parlementen en reglementen*, Bruselas, Story-Scientia, 1991. Estamos, por tanto, ante un caso claro de las denominadas por Longi «normas innovadoras». Cfr. *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, 2.<sup>a</sup> ed., Giuffrè Editore, Milán, 1982, p. 9.

En la reciente historia constitucional y parlamentaria en España se han dado varios casos polémicos de constitución de Grupos Parlamentarios acudiendo a la modalidad de disponer de un número menor de Diputados pero disponer de un porcentaje determinado de votos<sup>25</sup>. En el primer caso conflictivo, el del Grupo Parlamentario Andalucista en 1979 tuvo lugar del siguiente modo. El Partido Andalucista había obtenido en las elecciones generales cinco Diputados, y el Reglamento Provisional entonces vigente exigía para poder formar Grupo Parlamentario haber alcanzado un mínimo de quince Diputados o un 20 por 100 de los escaños de las circunscripciones en que se hubiesen presentado candidaturas, requisito este último que tampoco cumplía el Partido Andalucista. La Mesa de la Cámara esperó a que el Pleno llevase a cabo, el 3 de mayo, una reforma *ad hoc* del artículo 20 RCD por la que se estableció que para formar Grupo Parlamentario bastaba con haber obtenido cinco Diputados, para, acto seguido, en su reunión del mismo día, declarar constituido el mencionado Grupo.

En la V Legislatura, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 27 de julio de 1993, rechazó la propuesta de declaración de caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, constituido en un primer momento por cuatro Diputados de Coalición Canaria y uno del Partido Aragonés Regionalista, como consecuencia del abandono por el Diputado de este último partido del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y su integración en el Grupo Parlamentario Mixto, al considerar el Informe de la Secretaría General en el que se advertía de que de los precedentes<sup>26</sup> pudiera resultar «un principio tendente a favorecer la constitución de Grupos Parlamentarios».

En la VI Legislatura, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 9 de abril de 1996, declaró constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro Diputados de Coalición Canaria y dos de Unión del Pueblo Navarro, a pesar de que, según el Informe de la Secretaría General, podría entenderse que Unión del Pueblo Navarro y Partido Popular eran formaciones políticas que no se habían enfrentado ante el electorado, por lo que Unión del Pueblo Navarro no podía formar Grupo Parlamentario distinto al Partido Popular (art. 23.1 RCD). En el Acuerdo de la Mesa de la Cámara hizo expresa referencia a una «interpretación finalista»<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Pérez-Serrano Jáuregui se manifestó con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional 64/2002, de 11 de marzo de 2002, en el sentido de que con una interpretación rigurosa, como la que a la postre ha aceptado la sentencia, «habría que revisar la solución dada a algunos de los precedentes que antes invocábamos». «Grupos Parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Extraordinario, 2001, p. 270.

<sup>26</sup> Como recuerdan Sanz Pérez y Villacorta Mancebo los precedentes parlamentarios han de ser tomados en cuenta con un exquisito respeto de los derechos fundamentales, por su clamorosa ausencia de valor normativo. «La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el Derecho parlamentario», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17, 2006, p. 329.

<sup>27</sup> Á. J. Sánchez Navarro se muestra crítico con la regulación reglamentaria expresando que «... los Reglamentos de 1982 se han mostrado muy rígidos en este punto, con evidente eficacia en lo que a este fin se refiere, pero provocando al mismo tiempo otros efectos disfuncionales». *Las Minorías en la Estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 115.



del artículo 23.2 del Reglamento, en el sentido de que éste impide que formaciones políticas que no se han enfrentado ante el electorado formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto».

En la VII Legislatura la declaración de voluntad de los Diputados que constituyen el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro Diputados de Coalición Canaria y tres de Unión del Pueblo Navarro, fue aceptada sin discusión alguna por la Mesa de la Cámara.

El contraste con esta práctica expansiva en la admisión de la constitución de Grupos Parlamentarios viene constituida por la denegación de constitución del Grupo Parlamentario gallego que finalmente dio lugar a la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y a la Sentencia 64/2002, de 11 de marzo, en la que se deniega el derecho de los parlamentarios recurrentes a constituir el citado grupo.

El Tribunal Constitucional entiende que los antecedentes descritos no son equiparables en modo alguno a la situación creada con motivo de la constitución del Grupo Parlamentario gallego<sup>28</sup> alegando entre otros argumentos el alcance de los precedentes en el derecho parlamentario:

«Planteado el problema en tales términos, cabe abordarlo partiendo de que es doctrina constitucional reiterada que, cuando de la igualdad en el acceso a cargos públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el artículo 14 CE, se ve reconducido y subsumido, como de manera correcta se hace en la demanda de amparo, en el específico ámbito del artículo 23.2 CE, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el artículo 14 CE (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2, por todas). De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE *si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta* (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 119/1990, de 21 de junio, FJ 3; 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 3; 207/2001, de 23 de abril, FJ 2).

Sin desconocer la trascendencia de los precedentes o usos parlamentarios, no es necesario ahora detenerse a dilucidar su significado normativo, a la luz de una aplicación igual de la Ley, ya que los supuestos de hecho aportados por los demandantes de amparo como término de comparación no guardan con el caso aquí enjuiciado la identidad que todo juicio de igualdad requiere».

<sup>28</sup> Esta idea fue criticada desde un comienzo por la doctrina que no comprendió la distinta aplicación de los precedentes por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados. En este sentido Joaquín J. Marco Marco, «La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del Grupo Parlamentario gallego en la VII Legislatura», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Extraordinario, 2001, p. 131.

### 3.2. Pluralismo territorial y funcionamiento parlamentario

La consideración del pluralismo territorial a la hora de disciplinar el funcionamiento de las Cámaras no es algo nuevo. Como ha señalado García Guerrero<sup>29</sup>, se trata de un factor de unificación grupal empleado en sentido negativo en el Parlamento Europeo y en España tiene un carácter subsidiario en el Congreso de los Diputados (como he señalado con anterioridad), mientras que el Senado lo utiliza para crear los conocidos como grupos territoriales, que no alcanzan la sustantividad de los propios Grupos Parlamentarios. En todo caso, sí resulta de interés dar cuenta el grado en que los factores que derivan del pluralismo territorial en España influyen en el régimen jurídico de las Cámaras y como *lege ferenda* esta realidad puede influir en la evolución de la institución parlamentaria.

#### 3.2.1. La cuestión lingüística

Una de las temáticas que, a mi modo de ver, no han encontrado una adecuada solución constitucional en España, ha sido la del tratamiento del pluralismo lingüístico y cultural. La redacción del artículo 3 de la Constitución española que asienta con buena lógica el carácter oficial en todo el Estado del castellano, no ha encontrado un ajustado correlato al establecer el deber de conocer ese idioma considerado aisladamente y sin una protección paralela respecto de los restantes idiomas españoles propios e incluso mayoritarios en ciertas comunidades autónomas<sup>30</sup>. Quizás, como consecuencia de este punto de partida poco ambicioso en el reconocimiento y protección del pluralismo lingüístico, la realidad parlamentaria en el uso de los idiomas se presenta notoriamente insatisfactoria.

En ocasiones esta realidad lingüística quiere presentarse como artificiosa o propia exclusivamente de ámbitos académicos pero un somero repaso al Derecho comparado nos llevará a comprender cómo el factor lingüístico es considerado en países de nuestro entorno una vinculación lo suficientemente relevante para ser admitida en relación a la regulación de los Grupos Parlamentarios y en general en la vida de los Parlamentos modernos<sup>31</sup>.

##### 3.2.1.1. En las Cortes Generales

Como es bien sabido, el artículo 66 de la Constitución dice que las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congre-

<sup>29</sup> *Democracia Representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 282.

<sup>30</sup> Ideas que desarrollo en extenso en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do Estatuto de Galicia*, Universidad de Vigo, 2005, pp. 31-45.

<sup>31</sup> Valga, por ejemplo, el caso italiano. Cfr. A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari*, Pacini Mariotti, Pisa, 1969, pp. 30-33.

so de los Diputados y el Senado. Una proclamación de este alcance ha de surtir efectos en el desarrollo que los reglamentos de las Cámaras hagan del funcionamiento del máximo órgano representativo. El pluralismo lingüístico español, lejos de ser una cuestión meramente anecdótica o propia de estudiosos o «arqueólogos de la filología», es quizás la principal manifestación del pluralismo cultural de nuestro país. Por ello, las necesidades de cambio en la regulación normativa de la cuestión en sede parlamentaria son evidentes<sup>32</sup>.

En el Congreso de los Diputados no existe una norma que respalde la utilización de los idiomas oficiales autonómicos por parte de los parlamentarios. Es más, la cuestión ha dependido de la flexibilidad con que la presidencia de la Cámara ha moderado los debates, permitiendo en algunos casos un uso meramente simbólico de los idiomas y en otros llevando a cabo una interpretación estricta y, por tanto, limitativa del uso conforme al reglamento.

En el caso del Senado, hay que reconocer un cierto avance<sup>33</sup> fruto de la reforma del Reglamento aprobada el 11 de enero de 1994. En efecto, la creación de la Comisión general de las Comunidades Autónomas trata de propiciar que el Senado sea un lugar de encuentro de los representantes estatales con los representantes autonómicos. En concreto, resulta interesante, como señala Carreras Serra, la función integradora que se asigna a la sesión anual reservada a una amplia discusión sobre los problemas generales del Estado de las autonomías. En esta sesión anual se permite el uso de las distintas lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas distintas al castellano, lo cual, además de su valor simbólico, supone un respeto a las distintas realidades culturales e históricas que conviven dentro del Estado español.

Resulta evidente que una situación como la actual merece ser repensada para que la territorialidad ínsita en nuestro sistema político pueda tener su trasunto parlamentario en la actuación grupal de acuerdo a los principios de libertad, de uso, de idiomas que forman parte del acervo común cultural de España. Como apuntó en su día Tomás y Valiente<sup>34</sup>, no se trata de una exigencia inútil, pues cuenta con un gran valor simbólico y es un gran error infravalorar los símbolos en la política.

---

<sup>32</sup> Pensemos que el uso indistinto de idiomas minoritarios en sede parlamentaria es un hecho comúnmente admitido en países en los cuales el peso cuantitativo de aquéllos no se aproxima ni de lejos al caso español. Así, por ejemplo, en Finlandia. *El Parlamento Finlandés*, 2.<sup>a</sup> ed., Helsinki, 2000, p. 39.

<sup>33</sup> Esta valoración positiva no se comparte por autores como M. García Pechuán que entienden la cuestión lingüística como una rémora en el proceso de reforma del Senado hacia su plenitud de sentido constitucional. «La reciente reforma reglamentaria del Senado (encuadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 1994, p. 117.

<sup>34</sup> Explicaba que «quienes sean ciudadanos españoles naturales de una Comunidad donde sólo se hable el castellano quizá no entiendan la enorme importancia del reconocimiento de este uso, como un derecho admitido con toda normalidad». Así, en *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, op. cit., infra, p. 372. Respecto de los problemas que para la reforma reglamentaria en el Congreso de los Diputados ha supuesto el denominado *régimen lingüístico* puede consultarse el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Reglamento, año 2004, VIII Legislatura, núm. 137, pp. 1-13. Posteriormente, el 21 de noviembre de 2006, aparecen noticias en la prensa que aseguran que la demanda de uso de los idiomas propios de las CCAA se limitarían a su introducción «un par de veces al año». *Blogs.20minutos.es*. Juan Carlos Escudier.

### 3.2.1.2. En los Parlamentos autonómicos

Un somero estudio de los antecedentes históricos que llevaron a la creación de las autonomías territoriales durante la Segunda República conduce a constatar que los pasos dados en la consolidación normativa de la autonomía política de Cataluña, País Vasco y Galicia radica en buena medida su razón de ser en el necesario respeto y potenciación de la cultura e idiomas propios de estas Comunidades.

Siendo así, que las Comunidades Autónomas contempladas en la Disposición Transitoria segunda de nuestra Constitución encuentran una parte de su razón de ser en su reivindicación cultural para justificar el otorgamiento de la autonomía política, resulta del todo punto necesario valorar positivamente la regulación reglamentaria del pluralismo lingüístico en los Parlamentos autonómicos y ello porque, como señala Javier Corcuera<sup>35</sup>, la defensa de los intereses propios de los que habla el artículo 137 de la Constitución incluye el reconocimiento de competencias específicas para las Comunidades Autónomas que tienen lengua propia.

De este modo, resulta habitual encontrar en los reglamentos parlamentarios la afirmación preliminar de que el idioma autonómico y el castellano son las lenguas oficiales del respectivo Parlamento y que, por lo tanto, los Diputados pueden hacer uso indistintamente de ambos idiomas<sup>36</sup>.

Obviamente, la praxis parlamentaria ha variado notablemente entre unos y otros Parlamentos, de tal modo que frente a algunos en los que el uso del castellano es prácticamente anecdótico o minoritario (Cataluña y Galicia), en otros el uso lingüístico refleja una ausencia de normalización social del idioma en sede parlamentaria. En este punto también puede constatarse que la cuestión lingüística supera el ámbito cultural<sup>37</sup> para utilizarse como bandera de enganche ideológica por parte de los Grupos Parlamentarios de carácter nacionalista, en los cuales el uso es objeto de permanente caballo de batalla en la reafirmación misma de la existencia de los poderes públicos autonómicos.

---

<sup>35</sup> La cuestión regional en *España y la construcción del Estado Autonómico*, op. cit., p. 121. J. Rodríguez-Arana y P. García Mexía (dirs.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, 2003, p. 810.

<sup>36</sup> Así se contiene, por ejemplo, en el artículo 1 del Reglamento del Parlamento de Galicia (*DOG*, núm. 4, del 7 de enero de 1984). Para un comentario de estos aspectos referidos al legislativo gallego puede consultarse mi manual: *Dereito Parlamentario de Galicia*, Xerais, 2001, pp. 25-27.

<sup>37</sup> Así se reconoce por los autores que postulan la inconstitucionalidad de su introducción en las Cortes Generales. Entre otros Guaita Martorell, *Lenguas de España y artículo 3 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1989, p. 132.

### 3.2.2. *Las relaciones intergrupales en los partidos políticos: sus especialidades en los partidos de ámbito no estatal*

#### 3.2.2.1. En las Cortes Generales

El Parlamento español ha conocido a lo largo de sus primeros años de experiencia democrática el reconocimiento de Grupos Parlamentarios territoriales dentro de partidos de ámbito estatal. Esta práctica fundamentalmente experimentada en el caso del Partido Socialista respecto a sus Diputados vascos y catalanes en las legislaturas de 1977 y 1979 ha sido abandonada. A favor de su supresión se puede alegar la necesidad de conseguir una práctica parlamentaria ágil que no multiplique innecesariamente los actores de la Cámara y, por ejemplo, alargue hasta la extenuación los debates. En contra del abandono de la permisividad pueden tomarse en cuenta los argumentos que defienden el reconocimiento parlamentario de una realidad política singular, la organización federal de ciertos partidos y la existencia no sólo orgánica sino ideológica de particularidades relevantes dentro de los mismos. La doctrina<sup>38</sup> mostró desde el comienzo su reserva hacia la admisión de estos fenómenos que no dudó en presentar como consecuencia de «corruptelas».

Distinto alcance tiene el análisis que desde perspectivas de la ciencia política puede hacerse de las correlaciones existentes entre los Grupos Parlamentarios de un mismo partido en los distintos ámbitos parlamentarios: europeo, estatal y autonómico. Estos estudios pueden llevar a concluir la relevancia que para la carrera política<sup>39</sup> de los parlamentarios tiene el ubicarse en unas listas electorales u otras, según se trate sobre todo de partidos de ámbito estatal o autonómico. Desde mi punto de vista, la vinculación entre los trabajos de los parlamentarios territoriales y sus grupos en las Cortes Generales es mayor en el caso de Diputados o senadores pertenecientes a partidos de ámbito no estatal. La razón de este hecho puede estar en la mayor complejidad del establecimiento de mecanismos de colaboración (interparlamentarias) por el amplio número de miembros que las integran, como en la distinta prioridad en los objetivos políticos e institucionales que pueden constatarse.

#### 3.2.2.2. En los Parlamentos autonómicos

La territorialidad dentro de los legislativos autonómicos es prácticamente inexistente en relación a los Grupos Parlamentarios. No existe en general un reconocimiento normativo de las realidades territoriales intracomunita-

<sup>38</sup> En este sentido Pérez-Serrano, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., supra, p. 199.

<sup>39</sup> De interés en este sentido la aportación de G. Padró i Miquel y J. M. Zinder, Jr., «Legislative Effectiveness and legislative careers», *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 3, agosto de 2006, pp. 347 y ss.

rias, sean éstas provinciales, insulares <sup>40</sup>, comarcales o municipales. La razón de ser de esta regulación limitadora puede encontrarse en la juventud de nuestras instituciones parlamentarias llamadas a desarrollar un papel de asentamiento institucional de una realidad política todavía inmadura y, en ciertos casos, algo artificiosa, las Comunidades Autónomas.

Esta constatación no puede desconocer una realidad fáctica relevante en el *modus operandi* de los partidos y de los grupos que, en su actuación parlamentaria plasman en ocasiones la impronta de sus organizaciones partidarias territoriales, fundamentalmente en el ámbito provincial <sup>41</sup>.

Finalmente, hay que reconocer que los Grupos Parlamentarios constituidos en las Cortes Generales suponen el máximo exponente para aquellos partidos de ámbito no estatal, con la única salvedad de aquellos que alcanzan representación en el Parlamento europeo. De ahí el temor manifestado a posibles reformas electorales que causen efectos difícilmente previsibles sobre el sistema político por su carácter limitativo en relación con las minorías, puesto que su presencia en los órganos de integración parlamentaria de carácter estatal ha servido de correo de transmisión y eventual solución de problemas políticos graves en el ámbito autonómico.

#### IV. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN EL PARLAMENTO Y GRUPOS PARLAMENTARIOS: EL CASO DEL SENADO ESPAÑOL

La inutilidad del esquema territorial asumido en el Senado español es un lugar común que incluso ha sido puesto de manifiesto por los propios ponentes constitucionales <sup>42</sup>, lo que indica una frontal crítica a la afirmación del artículo 69.1 de nuestra Constitución. Otros autores, como Carreras Serra, entienden de forma crítica que estamos ante una Cámara redundante respecto del Congreso de los Diputados. Por ello el tratamiento que el Reglamento de la Cámara Alta haya dispensado a los Grupos Parlamentarios <sup>43</sup> resultará del mayor interés a los efectos de valorar correctamente ese

---

<sup>40</sup> Hernández Bravo de Laguna ha llamado la atención sobre la regulación mimética que en un primer momento ha seguido el Parlamento de Canarias respecto de los Grupos Parlamentarios, sin que el hecho insular, tan presente en su legislación electoral, tenga reflejo en el Reglamento parlamentario. J. Varona Gómez-Acedo (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, ICAP, 1996, p. 90.

<sup>41</sup> Ejemplos de esta práctica se han dado en Comunidades como en Galicia o Valencia en las que el poder político local en las estructuras de los partidos ha sido en los últimos años fuente de diversos avatares con relevancia parlamentaria.

<sup>42</sup> En este sentido Fraga Iribarne ha afirmado: «El Senado no es una Cámara de representación territorial». Cfr. *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios, Tecnos, 1996, p. 46.

<sup>43</sup> Muy crítico con la regulación se muestra Pérez-Serrano Jáuregui, quien después de reconocer el papel esencial que éstos desempeñan en el funcionamiento de la Cámara, deplora la solución dada en relación con la que reciben en el Congreso de los Diputados. *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., supra, p. 213.

papel territorial de la institución y su reflejo en los principales medios de participación de los senadores en las funciones constitucionales que tienen atribuidas.

Esta temática está llamada a tener, en opinión de ciertos autores<sup>44</sup>, efectos generales en la vida de los partidos políticos, pues de avanzarse en el sentido propuesto en el Dictamen del Consejo de Estado en relación con la reforma constitucional, la territorialización de la elección de los senadores puede potenciar a las cúpulas autonómicas de las fuerzas políticas en detrimento de las de ámbito estatal.

#### 4.1. Las notas distintivas de los grupos en la Cámara Alta

Sin duda, la peculiaridad más destacada en relación al tratamiento grupal de la territorialidad en el Senado viene dada por la reforma reglamentaria de 1982, que ha permitido que en el seno de la Cámara Alta se puedan constituir los llamados «grupos territoriales»<sup>45</sup>. Esta figura tenía un antecedente en el proyecto de reglamento del Senado de 1980<sup>46</sup> en el que se perfilaba de modo más estricto su régimen jurídico. En este sentido se exigía que fueran tres las Comunidades de procedencia de los Senadores del Grupo Parlamentario para poder integrar en él un grupo territorial, se contenía la denominación de portavoz para el senador que representa al grupo territorial y, por último, la notificación acerca de la constitución del grupo territorial dirigida al Presidente del Senado sin que fuese necesario que contenga referencia al territorio o al partido de sus componentes.

Se trata de grupos formados dentro de los Grupos Parlamentarios atendiendo a afinidades territoriales, aunque las funciones que se les atribuyen son dos exclusivamente. En primer lugar, pueden asistir a la junta de portavoces, si bien es el portavoz del Grupo Parlamentario el que designa al representante de cada grupo territorial, lo que pone de manifiesto la subordinación manifiesta del portavoz del grupo territorial al del Grupo Parlamentario. Parece claro que se trata de lograr con esta figura que la voz local se deje oír

<sup>44</sup> Vid. F.J. Bastida Freijedo, «La Reforma del Senado en el Dictamen del Consejo de Estado», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, julio-diciembre de 2005, p. 89. Este tratadista entiende que se puede caer en el peligro de desatender la visión estatal de los asuntos, lo cual podría repercutir también en el Congreso de los Diputados.

<sup>45</sup> Los Grupos territoriales son creados por el procedimiento previsto en el artículo 33 del Reglamento dentro de los Grupos Parlamentarios, e integrados por al menos tres Senadores (art. 32 RS). Los Grupos territoriales pueden intervenir en los debates del Pleno sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, siempre que previamente se haya acordado así por el Presidente y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios (art. 85 RS), y también en ciertas reuniones de la Junta de Portavoces (art. 43 RS).

<sup>46</sup> Cfr. *BOCG, Senado*, I Legislatura, núm. 13(a), 8 de julio de 1980. La regulación restrictiva en el actual reglamento de la Cámara Alta es constatada por Carlos Gutiérrez Vicén con motivo de la controversia tras la solicitud en el año 2000 de los senadores de Ceuta y Melilla para la modificación a través de una norma supletoria. «El Senado», *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001, p. 73.

en el órgano de fijación de las órdenes del día y en las materias específicamente autonómicas <sup>47</sup>.

En segundo lugar, se permite la participación de los representantes de estos grupos territoriales en los debates del pleno que afecten a sus respectivas Comunidades Autónomas. Esta faceta es tan poco significativa que abona la opinión general expresada por Santaolalla <sup>48</sup> en el sentido de que los grupos territoriales han pasado a la historia con más pena que gloria.

La previsión reglamentaria no es nada ambiciosa <sup>49</sup>, pero en la práctica todavía la actividad de los grupos territoriales lo ha sido menos. Las razones están en los argumentos antes transcritos que hablan del funcionamiento de los Grupos Parlamentarios conforme a criterios de partido y que, por lo tanto, no refuerzan de forma suficiente el carácter territorial tantas veces predicado de la Cámara Alta. A lo sumo, como certeramente resume la doctrina <sup>50</sup>, sirven para unir a los senadores de una misma región dentro de los que profesan un mismo credo político o militan dentro de una misma organización.

#### **4.2. Hacia una concepción territorial del Senado: el papel de los Grupos Parlamentarios y de los grupos territoriales**

La norma prevista en el artículo 69.1 de la Constitución que asienta el carácter de Cámara de representación territorial para el Senado ha de partir de una constatación indubitable: la territorialidad que debe atribuirse a la Cámara Alta es la que deriva de la existencia de las Comunidades Autónomas y en ningún caso tiene sentido mantener una territorialidad como hasta ahora vinculada al hecho provincial <sup>51</sup>.

Constatada esta necesidad, hay que tener presente igualmente que la regulación jurídica de esta institución tiene como tantas otras en Derecho constitucional unas limitaciones obvias y que, por lo tanto, los resultados que cabe esperar de los cambios normativos que se operen en ella deben contar con la voluntad de los partidos políticos y de los titulares de los órganos constitucionales llamados a liderar el proceso de reconocimiento institucional de

---

<sup>47</sup> A estos efectos puede consultarse el estudio sistemático de J. Sánchez García, *Los grupos territoriales del Senado*, op. cit., supra, vol. 2.

<sup>48</sup> *El Parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989, p. 81.

<sup>49</sup> Tempranamente apuntaba estas carencias F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, p. 101. En la actualidad existen un total de 14 grupos territoriales dentro del Grupo Parlamentario Popular del Senado y 7 en el seno del Grupo Parlamentario Socialista de esa Cámara.

<sup>50</sup> F. Santaolalla, *Derecho Parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, p. 111.

<sup>51</sup> Esta idea tan esencial fue defendida en su momento por Tomás y Valiente atendiendo también a argumentos de jurisprudencia constitucional (SSTC 32/1981 y 58/1982 entre otras). Así en su aportación «La posible configuración del Senado», *El Senado, Cámara de Representación...*, op. cit., p. 369. Más recientemente acoge esta opinión prácticamente unánime en el momento constituyente I. Fernández Sarasola, «Los conceptos de Cortes y parlamentarismo en la España del siglo XX», *Revista de las Cortes Generales*, segundo cuatrimestre de 2004, p. 172.



la realidad territorial española. De otro modo no encontraremos más que decepciones y obstáculos en un camino que ya de por sí es dificultoso: el de la reforma de las reglas del juego político a través de mayorías reforzadas. Me parecen especialmente afortunadas las reflexiones de Tudela Aranda<sup>52</sup> en el sentido de postular la renovación de instituciones tales como el Parlamento no tanto a partir de cambios de «ingeniería constitucional» cuanto en la medida en que sea capaz de «volver a prender la mecha de la ilusión democrática en la ciudadanía».

Así planteada la cuestión, resulta obligado reconocer, con autores como Pendás<sup>53</sup>, que la efectividad de los mecanismos territoriales de cooperación es mucho mayor en el ámbito ejecutivo y administrativo que en el parlamentario. El Parlamento del siglo XXI no puede competir ni compite con el poderoso Ejecutivo en cuanto a medios económicos y personales y por ello obviamente los problemas de articulación competencial más inmediatos o derivados de las urgencias de la gestión no pueden ser asumidas con iguales resultados por el poder Legislativo. Esta realidad no oculta los distintos planos en los que se han de mover, en relación a la territorialidad, los poderes gubernamentales y parlamentario. A mi juicio, la pretendida crítica de la ausencia de «efectividad» en los procesos desarrollados en las Cámaras no obsta para poner de manifiesto el papel esencial que éstas desarrollan como foro de plasmación de las diferentes opciones políticas y lugar de encuentro de los principales líderes elegidos electoralmente<sup>54</sup>. Por ello merece ser continuada la línea de trabajos en pos de dar vigor al Senado en relación a su función territorial, papel en el que los Grupos Parlamentarios están llamados a desempeñar un rol definitivo.

Estas ideas han entrado en crisis cuando se plantea por algunos la relativización de la existencia misma del Senado para el reconocimiento mismo de un Estado territorialmente descentralizado<sup>55</sup>. Se trata de un argumento al que no hay nada que objetar siempre y cuando los mecanismos de presencia autonómica se garanticen en la Cámara Baja, lo cual, como he expuesto anteriormente en relación a la regulación grupal, dista mucho de ser real en nuestro sistema. En definitiva, la valoración de los esquemas de funcionamiento parlamentario en relación con la territorialidad será siempre muy distinto si se observa desde la perspectiva de que a partir de los Pactos autonómicos de 1992 el modelo ha alcanzado su éxito y culminación o si por el contrario existen todavía aspectos mejorables en el reconocimiento de la pluralidad nacional en sede constitucional y parlamentaria.

---

<sup>52</sup> «Reflexiones sobre la renovación del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17, 2006, p. 429.

<sup>53</sup> «El Senado como Cámara de representación territorial. La reforma del Senado», *Curso de Derecho Público...*, *op. cit.*, *supra*, p. 810.

<sup>54</sup> En parecido sentido se manifiestan Bocanegra Sierra y Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, 2005, p. 30.

<sup>55</sup> Ésta es una opción realmente innovadora frente a las propuestas más matizadas que recientemente han sido planteadas. *Vid.* F.J. Bastida Freijedo, *La Reforma del Senado...*, *op. cit.*, *supra*, p. 79.

A pesar de las autorizadas voces<sup>56</sup> que han defendido tanto desde posiciones doctrinales como políticas la necesidad de reforzamiento de los grupos territoriales en el Senado y su potencialidad a la hora de actuar cuando menos en la tramitación de leyes que afecten directa y exclusivamente a la Comunidad respectiva, creo que a estas alturas de la experiencia constitucional española las reformas deben ser más ambiciosas y ahondar como he apuntado con anterioridad en el carácter  *fácticamente federal*  de nuestro Estado sin que quepa valorar como positivos los intentos adoptados hasta este momento a través de la reforma del Reglamento del Senado en relación con los grupos territoriales.

En este mismo sentido y a la luz de la experiencia comparada<sup>57</sup>, pretender una estructuración de los Grupos Parlamentarios en el Senado en torno a vínculos territoriales por encima de los ideológicos o partidarios entiendo que resulta contrario a la misma realidad política y de funcionamiento del sistema constitucional en España. Dudo igualmente que cualquier cambio normativo al respecto (dirigido a fomentar o imponer la vinculación territorial por delante de la partidaria) pueda producir efectos positivos<sup>58</sup> en la articulación parlamentaria de las relaciones territoriales en España. Por ello es relativo el efecto que sobre la territorialidad en los Grupos Parlamentarios del Senado pueda producir una medida como la propuesta en el Dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución en este punto.

En palabras de Esteban González Pons<sup>59</sup>: «... el debate actual en torno a la reforma del Senado puede, sucintamente reducirse a dos posiciones: quienes plantean una reforma de la Cámara Alta que encubre una reforma del Estado hacia un modelo federal, y quienes defienden una suerte de especialización del Senado en cuestiones territoriales del Estado de las Autonomías».

---

<sup>56</sup> Vuelven a la mente las palabras de Tomás y Valiente en este sentido. Cfr. aportación «La posible configuración del Senado», *El Senado, Cámara de Representación...*, op. cit., p. 373. En el ámbito político creo de interés la intervención del Presidente de la Comunidad de Navarra ante la Comisión de Régimen Foral de su Parlamento, recogida en el *Diario de Sesiones*, núm. 12, 1 de abril de 1998, y la reclamación presentada por el Presidente del Parlamento andaluz Javier Torres Vela en el seno de la Coprepa (Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos) el 20 de enero de 2003.

<sup>57</sup> Tal y como señala, por ejemplo, Pérez-Serrano en *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., supra, p. 68.

<sup>58</sup> Desde una perspectiva política ha sostenido estos mismos criterios el Presidente de la Junta de Andalucía en su intervención ante el Pleno del Senado, febrero 1997. He manejado el ejemplar mecanografiado proporcionado por la Consejería de la Presidencia, pp. 129 y ss. En todo caso los efectos de la forma en que se produzca la agrupación de los senadores son evidentes en la representación que en la Cámara se efectúa. En este sentido, F. J. Gutiérrez Rodríguez, *El Debate sobre la reforma del Senado*, Temas del Senado, 2004, p. 70.

<sup>59</sup> «Un Senado para el siglo XXI», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 39-40, p. 219. Ideas que también están en las conclusiones finales del estupendo libro de V. A. Sanjurjo Rivo, *Senado y Modelo Territorial*, Temas del Senado, 2004, p. 336.

# **Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS TESIS ORGANICISTAS.—2.1. El Grupo Parlamentario como órgano del partido político.—2.2. El Grupo Parlamentario como órgano del Parlamento.—III. LA TESIS ASOCIATIVA.—IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO TITULARES DE DERECHOS Y OBLIGACIONES.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios ha pasado a ser tristemente un tema de gran actualidad. Sin embargo, su estudio reviste de gran complejidad y ello por muy distintas causas que cabría resumir en las siguientes:

La primera, y quizá mas importante, es la escasa regulación jurídica que les dedica la Constitución, los Estatutos de Autonomía y los reglamentos parlamentarios y, además de escasa normativa, la amplia interpretación que su aplicación ha generado.

La segunda es la amplitud de teorías doctrinales. Es decir, el hecho de que ni la dogmática jurídica alemana, ni la italiana, ni la española hayan llegado a una conclusión unánime en la investigación de cuál es la más idónea naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, es significativo de la complejidad del tema.

Pero, quizá, la causa principal de su complejidad está en la realidad social y política, es decir, como afirma García Pelayo<sup>1</sup>, en que «los grupos son la expresión de los exponentes parlamentarios de los partidos y no de sus indi-

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> Vid. García Pelayo en *El Estado de Partidos*, Madrid, 1986, pp. 94-94.

viduos y, por consiguiente, la expresión de la voluntad popular son más los partidos políticos que los individuos comprendidos en sus listas. Consecuencia de ello es que los Grupos Parlamentarios son, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento».

Esto significa que la naturaleza de los Grupos Parlamentarios es una naturaleza fundamentalmente política y no jurídica.

Los Parlamentos actuales funcionan a través de sus agrupaciones: lo que se ha dado en llamar la existencia moderna de los Parlamentos grupocráticos. O, como ha dicho López Guerra<sup>2</sup>, el funcionamiento y competencias de la Cámara dependen fundamentalmente de la división por grupos de la misma. Y el partido político ejerce el dominio en esa Cámara a través de esa realidad que es el Grupo Parlamentario. Cada vez se acentúa más profundamente la presencia del grupo como sujeto principal de la actuación parlamentaria, y no la del Diputado individual.

Pero, aunque la realidad sociopolítica nos muestra día a día la relación y hasta la dependencia política del Grupo Parlamentario respecto a un concreto partido político, desde una perspectiva jurídica las cosas ocurren de modo muy diferente: para el ordenamiento jurídico el Grupo Parlamentario, a pesar de esta intensa relación política, no puede ser un órgano dependiente del partido, sino una realidad distinta, que sigue su propia vida autónoma y cuya naturaleza jurídica es un auténtico enigma.

En efecto, la relación entre Derecho y los Grupos Parlamentarios es profundamente insatisfactoria, ahora bien, para ser realistas, hay que reconocer que quien padece esta insatisfacción es el Derecho, que ve frustrada su intrínseca «vocación normativa» sobre unas organizaciones que transitan con fluidez por la difusa frontera que separa (o que une) al Estado y la sociedad de nuestros días.

Insatisfacción que encuentra su más amplia explicación en buscar una regulación que permita conciliar la prohibición del mandato imperativo con la realidad sociopolítica de los Grupos Parlamentarios y por ello la realidad de la institución parlamentaria.

De este modo, la dificultad jurídica de definir la naturaleza de los Grupos Parlamentarios estriba en la ausencia de normativa al respecto, y en las distintas interpretaciones que tanto jurisprudenciales como dogmáticas se producen, pero, sobre todo, en intentar hacer compatibles aspectos como los siguientes: las relaciones de dependencia que hay entre un partido político y su Grupo Parlamentario, las posibles relaciones de disciplina entre ambos; el funcionamiento del grupo como elemento imprescindible en los modernos Parlamentos; la autonomía reconocida por la norma a los Grupos Parlamentarios; o el ejercicio de los parlamentarios de sus funciones en los términos garantizados por la Constitución y los Reglamentos.

---

<sup>2</sup> Vid. L. López Guerra, «Parlamento y Jurisprudencia Constitucional», en *Parlamento y Consolidación Democrática*, p. 72.

Todas estas circunstancias constatan la dificultad de la elaboración de una única teoría sobre la naturaleza de los Grupos Parlamentarios y ello sin olvidar que la regulación existente de los grupos ha sido elaborada, en su mayor parte, por los propios grupos, y sobre todo por los grupos mayoritarios. En éstos se observa, seguramente más que en los demás una vocación de aunar la naturaleza del Grupo Parlamentario a un partido político. En este sentido cabe decir que «las plusvalías del poder son plusvalías de los partidos institucionales, de los partidos que ya están en las instituciones. Éstos... tratan, como es lógico, de cerrar el paso a nuevos partidos, sirviéndose para ello de todos los recursos a su alcance, y muy en especial de las leyes electorales y de las leyes sobre financiación estatal de los partidos. Ante esta realidad, el Tribunal Constitucional y los demás intérpretes han de ser conscientes del “efecto acumulativo” que pueden tener una serie de medidas»<sup>3</sup>.

Si a las cuestiones anteriores le unimos el problema español de las resoluciones judiciales dictadas para disolver un Grupo Parlamentario representante de un partido político ilegalizado por su vinculación con una banda terrorista con representantes en el Parlamento Vasco<sup>4</sup>, la cuestión se com-

---

<sup>3</sup> Vid. J. J. González Encinar, «Democracia de Partidos *versus* Estado de Partidos», en J. J. González Encinar (coord.), *Derecho de Partidos*, Madrid, 1992, p. 39.

<sup>4</sup> Me estoy refiriendo a la Sentencia de 27 de marzo de 2003, dictados por la Sala Especial del Tribunal Supremo (del art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y los Autos de esta misma Sala del Tribunal Supremo de 24 de abril y 20 de mayo de 2003, en los que, entre otras cosas, se dispone lo siguiente: «Dirigir comunicación a los Presidentes de los Gobiernos Vasco y Navarro, para sí y para que a través de la Consejería correspondiente lo efectúen a su vez a los Presidentes de las entidades locales de dichas Comunidades Autónomas, así como a los Presidentes de los Parlamentos Vasco y Navarro e igualmente a los Presidentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, para que procedan a la disolución de los Grupos Parlamentarios... que figuren bajo la denominación de Batasuna».

Y los Autos:

— de 4 de junio de 2003, que, tras comprobar la falta de respuesta del Parlamento Vasco sobre la disolución ordenada, remitió una providencia al Presidente y la Mesa de la Cámara Vasca apercibiéndola de la iniciación de un procedimiento por delito de desobediencia si no produjese la disolución en plazo;

— de 18 de junio de 2003, donde la Sala del Tribunal Supremo ante el comunicado del Parlamento Vasco de «la imposibilidad de la Mesa y Presidencia de la Cámara de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales, considera contrario al principio de lealtad constitucional la actuación producida por la Presidencia del Parlamento Vasco y su Mesa en orden a ejecutar —y «más bien dejar de ejecutar»— materialmente la decisión de disolución del Grupo Parlamentario a que venían obligadas. En el mencionado Auto, la Sala del Tribunal Supremo resolvió «adoptar por sí las siguientes medidas para la material y definitiva ejecución de la disolución del Grupo Parlamentario: el embargo de cuantas subvenciones o fondos públicos o privados, pertenezcan al Grupo Parlamentario disuelto, así como de los saldos de las cuentas corrientes que éste pudiera poseer en cualquier entidad de crédito; requerir al Presidente del Parlamento Vasco y Letrado Mayor Secretario General, bajo apercibimiento, para retirar al Grupo Parlamentario disuelto del disfrute de cuantos locales y medios materiales les fueron asignados por causa de su existencia como tal Grupo y requerir al Presidente del Parlamento Vasco, miembros de la Mesa y Presidentes de Comisiones, bajo responsabilidad personal, impidan la presencia del grupo disuelto en cuantas actuaciones de la vida parlamentaria puedan participar como tal grupo»;

— de 1 de octubre de 2003, en los que la Sala del Tribunal Supremo declaraba la nulidad de los Acuerdos de la Mesa y la Junta de Portavoces del Parlamento Vasco, amparándose en el artículo 6.3 del Código Civil al contravenirse por los acuerdos anulados el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 24 de la Constitución Española, así como los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y, finalmente,

plica aún más, porque los razonamientos jurídicos muchas veces dejan paso, incluso en las propias instituciones, a razonamientos pasionales donde cualquier interpretación jurídica ha sido objeto de crítica social o incluso de entenderse como un posicionamiento político dentro de esta nuestra sociedad. Esto es, el conjunto de Autos y Sentencias dictadas con motivo del problema acaecido en el Parlamento Vasco no ha hecho más que reabrir un debate que estaba ya latente para los juristas: el de la verdadera naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, pero sin resolverlo. En mi opinión, se ha perdido una gran oportunidad para despejar las incógnitas que desde casi sus orígenes pesa sobre los Grupos Parlamentarios para evitar así que problemas tan graves desde el punto de vista de la realidad sociopolítica se vuelvan a producir.

## II. LAS TESIS ORGANICISTAS

Dentro de las tesis organicistas existen muchas y diversas teorías.

De esta forma, para algunos estamos en presencia de órganos de los partidos políticos; otros piensan que son órganos, pero no de los partidos, sino de las Cámaras del Parlamento, e incluso, existen autores que, al conferirles la condición de órganos de las Cámaras, consideran que por este mismo hecho se convierten en órganos del Estado.

Pero veamos estas posturas por separado para comprender mejor el alcance de sus formulaciones.

### 2.1. El Grupo Parlamentario como órgano del partido político

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la consideración de los Grupos Parlamentarios como órganos de los partidos es minoritaria en la doctrina<sup>5</sup> y ha sido rechazada también por el Tribunal Constitucional.

A pesar de ello, y como veremos con posterioridad, parece que ha sido asumido por reciente jurisprudencia, que ha reclamado, la disolución de un Grupo Parlamentario por su vinculación a un partido suspendido o disuelto.

La defensa de esta tesis se fundamenta en la evidente proximidad entre el Grupo Parlamentario y el partido político, no sólo en la actividad entre uno y otro, sino también en el elemento subjetivo, pues quien ocupa cargos orgánicos en el partido generalmente también desempeña alguno en el Grupo Parlamentario.

---

— el Auto de 18 de noviembre de 2003, por el que desestima la petición de declaración de nulidad del Parlamento Vasco, argumentando entre otros que se trata de «recursos no devolutivos innominados, no previstos en norma jurídica alguna, que son formulados “desde fuera” por una institución que ha decidido por propia elección mantenerse ajena al proceso».

<sup>5</sup> Vid. A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989; en las pp. 330 y ss. puede verse una completa bibliografía de la doctrina que defiende tal postura.

Esta dependencia del Grupo Parlamentario respecto del partido político tiene su origen en la evolución y transformación experimentada por la teoría de la representación<sup>6</sup>.

En efecto, el principio de representación era concorde con la realidad del siglo XIX, pero no es concorde con la realidad de nuestro tiempo y en consecuencia (en nuestra democracia actual) nuestra realidad ha dejado de ser representativa para pasar a ser otra cosa, una cosa distinta.

Como decía Max Weber<sup>7</sup>: «La burocratización de los partidos significa que los representantes dejan de ser señores de sus electores para convertirse en servidores del jefe de su partido». Leibholz, en su libro publicado en 1929 bajo el título de *La esencia de la representación*, ya se refirió a esta cuestión<sup>8</sup>, entendiendo que el paso del Estado liberal al Estado de partidos ha generado que en los Parlamentos, los parlamentarios no actúen ya como voluntades libres, no sometidas a mandato imperativo alguno; actúan de hecho, simplemente como portavoces de su propio partido, como sometidos a la disciplina del grupo o de la fracción; eventualmente sometidos incluso a la disciplina, no ya del grupo o de la fracción, sino de los órganos directores del partido que actúan fuera del ámbito parlamentario. Esta alteración radical en el modo de actuar de los parlamentarios altera todas las instituciones parlamentarias.

A pesar de las limitaciones de esta postura doctrinal sus seguidores parten de una observación realista de la vida parlamentaria y es que la realidad socio-política no es congruente con la teoría de la representación y añaden más: si la realidad no puede ser cambiada, para salvar la discordancia entre teoría y realidad, no hay entonces más remedio que operar sobre la teoría, puesto que no se puede operar sobre la realidad.

La teoría de la representación, en el Estado contemporáneo, no parece admitir otra posibilidad que el reconocer la identidad política entre el partido y el grupo, llegando incluso algún autor<sup>9</sup> a preguntar ¿qué inconveniente de principio hay para entender, en efecto, que la representación política la ostentan efectivamente los Grupos Parlamentarios, no los individuos que la componen, y que son estos grupos y no sus miembros los que actúan como representantes libres y no vinculados al mandato de sus electores? ¿Qué inconveniente hay en entender que un Parlamento cuyos actores no son ya los parlamentarios individuales, sino los grupos políticos, sigue siendo un Parlamento representativo porque los grupos, en cuanto tales, actúan efectivamente como representantes libres, es decir, como representantes a secas?

Tal puede ser el sentido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 361/2006, de 18 de diciembre, que, alejándose de su doctrina anterior, esta-

<sup>6</sup> Vid. F. Rubio Llorente, «El Parlamento y la Representación política», en *La forma del Poder*, Madrid, 1995, pp. 221 y ss.

<sup>7</sup> Vid. M. Weber, *Economía Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, edición preparada por Johannes Winckelmann, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

<sup>8</sup> Leibholz ha desarrollado estas ideas después de la guerra siendo Presidente del Tribunal Constitucional y la exposición de toda su doctrina está recogida en forma completa en un libro publicado en 1966 con el título *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20 Jahrhundert*.

<sup>9</sup> Vid. Rubio Llorente, «Parlamento y...», *op. cit.*, p. 234.

blece que «como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en la Cámara. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros».

La vertiente política de los grupos implica la conocida posición de éstos como principales sujetos de la actividad parlamentaria, de ahí su importancia en la regulación que realizan los reglamentos, los cuales centran toda la vida parlamentaria en torno a los grupos, con muy poca fe en el parlamentario individual. Por eso, todo cuanto antecede significa el evidente reconocimiento de una relación política entre el Grupo Parlamentario y el partido político del que, de alguna forma, trae causa electoral.

No puede desconocerse que hay ordenamientos jurídicos que reconocen una relación jurídica entre el grupo y el partido político. Estos ordenamientos no sólo proporcionan consecuencias jurídicas a la relación política entre grupo y partidos, sino que también podría afirmarse que se produce una cierta mutación de los grupos en «cuasi-instrumentos» de los partidos políticos. Es el caso de la Constitución Portuguesa, en cuyo artículo 163.1.c) establece que «pierden el mandato los Diputados que se adscriban a un partido distinto de aquel por el que resultaron elegidos». De forma similar, se produce una cierta simbiosis entre el grupo y el partido en el artículo 10 del Reglamento del *Bundestag* alemán, conforme al cual «los miembros de un Grupo Parlamentario deben pertenecer a un mismo partido político, pudiéndose, en ciertos casos constituir un grupo sin cumplir este requisito si media la autorización plenaria».

Para algunos autores <sup>10</sup>, la razón principal de estas disposiciones y de otras similares dispersas a lo largo de los Reglamentos, es reforzar el papel de los partidos políticos, proporcionando mayor estabilidad al sistema de partidos. Por ello tampoco nuestro Derecho parlamentario ha renunciado a una cierta juridificación de la relación entre los dos entes mencionados, pues así debe ser interpretado el apartado primero del artículo 23 del Reglamento del Congreso, según el cual pueden constituir Grupo Parlamentario «los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieran obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura o el 5 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de la Nación». Tampoco es extraña esta regulación en el ámbito de los Reglamentos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues el artículo 20.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía establece que, junto a la cláusula general de cinco Diputados para constituir Grupo Parlamentario, «podrán constituirse en Grupo Parlemen-

---

<sup>10</sup> Vid. Á. Sanz, «La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los Grupos Parlamentarios», *Revista Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001, pp. 343 y ss.



rio la formación política que hubiese obtenido un número de escaños no inferior a tres y, al menos, el 5 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía».

A estos argumentos habría que añadirles muchos otros, regulados también en los reglamentos parlamentarios, dirigidos a consolidar un sistema de partidos en el seno de las Cámaras intentando encajar en la realidad jurídica lo que verdaderamente ocurre en la realidad sociopolítica, esto es, la simbiosis que existe entre un Grupo Parlamentario y su correlato partido político<sup>11</sup>. Así, el artículo 27.4 del Reglamento del Senado exige que la denominación del Grupo sea conforme a aquella con la que sus miembros acudieron a las elecciones, el artículo 23 del Reglamento del Congreso o 38 del Reglamento de la Asamblea de Madrid establecen la prohibición de que constituyan grupos separados Diputados que pertenezcan a un mismo partido, coalición o formaciones políticas que no se hayan enfrentado al electorado.

Por otro lado, también habría que hacer referencia al artículo 2.1.b) de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de los Partidos Políticos que reconoce que son fondos de los partidos las subvenciones de los grupos, lo que afianza más aún el vínculo orgánico entre el Grupo Parlamentario y el partido.

Estas y otras muchas cuestiones, como la disciplina de partido o de grupo, las sanciones de los partidos a los parlamentarios, las renunciaciones en blanco al cargo representativo, etc., pretenden demostrar el vínculo orgánico entre un grupo y su partido, pero sólo de forma extremadamente forzada, estas circunstancias suponen una vinculación jurídico-formal entre el grupo y el partido, por el contrario, son un intento de aproximar la realidad del Parlamento a la realidad socio-política de la Nación.

En esta misma línea se pronuncia el Auto de 24 de abril de 2003 de ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de marzo de 2003, dictado por la Sala especial prevista en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde tras la disolución del partido político de Batasuna se dispone «la disolución de los Grupos Parlamentarios provinciales, forales y municipales de Batasuna, previa notificación a las autoridades correspondientes».

A través de este Auto, el Tribunal Supremo parte de la identidad entre el partido afectado por la disolución y el Grupo Parlamentario, por ello la desaparición del segundo es la consecuencia lógica de la actuación realizada sobre el primero.

En efecto, como explica el Auto de 20 de mayo de 2003, dictado también por la Sala especial del Tribunal Supremo, la Ley Orgánica 6/2002, Reguladora de los Partidos Políticos no puede interpretarse literalmente sino en sentido finalista y por ello la desaparición de unos partidos políticos cuya ilegalidad y disolución ha sido declarada judicialmente comporta la inmediata o directa relación de causalidad para disolver los Grupos Parlamentarios que los representan.

---

<sup>11</sup> Vid. N. Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, 1989. Para este autor no está claro si es el partido político el que predomina en el Grupo Parlamentario o es el grupo el que predomina y goza de supremacía sobre aquéllos, pp. 78-88.

El Auto del Tribunal Supremo define la naturaleza de los Grupos Parlamentarios a partir del examen de sus relaciones con las fuerzas políticas que los originan.

La solución judicial parte de una interpretación finalista de los artículos 19 del Reglamento del Parlamento Vasco y 29 del Reglamento del Parlamento Navarro que recogen las prohibiciones para la creación de Grupos Parlamentarios una vez conformadas las Cámaras y deduce como conclusión la existencia de una innegable vinculación entre Grupo Parlamentario y partido, para a continuación constatar tal conexión a partir de otra serie de elementos: la carencia de personalidad jurídica de los grupos oponible frente al partido; el hecho de que de manera habitual materialicen las directrices de los partidos; y el dato de que las subvenciones económicas que reciben los grupos se consideren (conforme a la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de los Partidos Políticos) parte de las subvenciones públicas que deben constar en las cuentas consolidadas del partido político.

El Tribunal Supremo añade que la demostración nítida de la relación directa entre el partido político y Grupo Parlamentario es que «la disolución del Grupo Parlamentario es una consecuencia directa, fiel y obligada, de la desaparición de la vida jurídica de los partidos políticos cuya ilegalidad y disolución fue acordada en Sentencia, bajo cuyas siglas acudieron a los procesos electorales los que en tales Grupos se integran, y, lo que importa más aún, cuya realidad organizativa previa se erige en único factor vertebrador. Por el contrario, el mantenimiento de aquel factor de conexión o vertebración de una organización bajo otra forma jurídica diferente (en especial cuando esta Sala ha declarado que esa organización deriva de un reparto funcional asignado por un grupo terrorista) comportaría el «abuso de personalidad jurídica» al que de modo explícito se refiere el artículo 12 de la Ley Orgánica 6/2002 reguladora de los Partidos Políticos, pura concreción, por otra parte, del fraude de ley previsto por el apartado 4 del artículo 6 del Código Civil, según el cual «los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir».

Ahora bien, aunque la realidad sociopolítica demuestra la existencia clara e inequívoca de un lazo de unión entre un Grupo Parlamentario y un partido político, esto es muy difícil de encajar en las dependencias jurídicas porque su reconocimiento nos haría anular y excluir a la figura del parlamentario. No se puede llegar a esa conclusión, ya que ello nos llevaría a olvidar la cláusula garantista de la prohibición del mandato imperativo o a vaciarla de contenido.

Además hay que reconocer que la vinculación entre Grupo Parlamentario y partido político no puede convertir a los Grupos Parlamentarios en simples «cajas de resonancia» parlamentaria de los partidos políticos.

El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 36/1990, de 1 de marzo, en uno de los pocos pronunciamientos en los que se refiere de forma explícita a la cuestión de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios,

ha rechazado claramente la identidad entre Grupo Parlamentario y partido político al decir: «resulta indudable la relativa disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades».

Además de la sentencia del Tribunal Constitucional, los argumentos para negar tal carácter de los Grupos Parlamentarios pueden ser muy variados:

El primero de ellos viene de la propia teoría del órgano, debido a las disfunciones que en esta materia concreta de los Grupos se puede producir con respecto al concepto jurídicamente acuñado de órgano. Es evidente que una de las consecuencias más directas de la construcción organicista es la de imputar los actos del órgano a la estructura más amplia de la que forma parte. De esta manera, si se admitiese tal hipótesis, todos los actos de un Grupo Parlamentario deberían imputarse al partido, lo cual no siempre es posible, sobre todo cuando existen en los Parlamentos del constitucionalismo europeo continental grupos mixtos y grupos independientes cuya conexión con partidos políticos es prácticamente nula.

Otro motivo para refutar la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios como órganos de un partido político es la existencia del grupo mixto. Estos grupos mixtos son considerados por Mohrhoff como «próvida institución» que escapa al fetichismo de la organización, permitiendo una cierta libertad a aquellas personalidades parlamentarias que, de otro modo, sufrirían los límites y la disciplina de los partidos políticos<sup>12</sup>. El que el Grupo Parlamentario mixto cumpla idénticas funciones que los Grupos Parlamentarios conectados con los partidos quiebra también esa pretendida naturaleza jurídica de aquéllos como órganos de los partidos políticos.

Los argumentos citados considero deben también aplicarse a los Autos del Tribunal Supremo, los que también adolecen del defecto de no separar los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos, lo que provocaría sin más que los actos del grupo se imputasen al partido que, sería responsable de las consecuencias tanto políticas como jurídicas de los mismos. Lo que, llevado a sus últimas consecuencias, como dice José María Morales Arroyo<sup>13</sup>, haría que resultase innecesaria la representación y que se pudiese prescindir tanto de los parlamentarios como de las instituciones legisladoras, basando la designación de los Grupos Parlamentarios por los partidos que asumen sus actos.

Sin embargo, el que no defienda la tesis organicista no significa que los Grupos Parlamentarios no puedan ser disueltos por resolución judicial, como veremos más adelante.

<sup>12</sup> Vid. F. Mohrhoff, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, pp. 33 y 55.

<sup>13</sup> Vid. J. M.<sup>a</sup> Morales Arroyo, «Los límites de la autonomía de los Parlamentos territoriales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 69, mayo-agosto de 2004, p. 174.

## 2.2. El Grupo Parlamentario como órgano del Parlamento

Otro número importante de autores defiende esta tesis, entre ellos destaca Hatschek<sup>14</sup>, quien consideraba a la Franktion como órgano del Reichstag. En esta misma línea se pronuncian otros autores, tales como Anschütz, Schmitt o Radbruch<sup>15</sup>.

A su vez, el Tribunal Constitucional Federal de la República Alemana occidental definió, al Grupo Parlamentario como «órgano del Bundestag» y los tribunales italianos también han afirmado que los Grupos Parlamentarios son órganos internos de las Cámaras instituidos con la finalidad de hacer más funcional la actividad de éstas y, sobre todo, la de permitir a los partidos políticos estar representados proporcionalmente a su importancia, en todas las comisiones. A lo que añaden que, como tales órganos internos de las Cámaras, están desprovistos de personalidad jurídica.

Se parte de la consideración de los grupos como elementos del funcionamiento y organización del Parlamento, exclusivos de éste, imprescindibles y no facultativos para la institución parlamentaria moderna. Este criterio parece ser el adoptado por algunos Estatutos de Autonomía, como el de la Comunidad de Madrid (art. 13.2), Principado de Asturias (art. 30), o el de la Región de Murcia (art. 29) conforme a los cuales los Diputados autonómicos «se constituirán en Grupos Parlamentarios...».

En definitiva, son múltiples los argumentos utilizados por la doctrina para plantear la posición de los grupos como órganos parlamentarios: el hecho de que el proceso de reconocimiento y regulación de los Grupos Parlamentarios esté vinculado a la evolución de la Institución parlamentaria, que perciban una subvención por parte de las Cámaras, que desarrollen su actividad en el seno de la Cámara, que su régimen jurídico sea el dispuesto exclusivamente en el marco de los reglamentos parlamentarios o que estén compuestos exclusivamente de Diputados o senadores. En este sentido se elaboró un Dictamen en las Cortes Generales sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los Diputados y las subvenciones de los Grupos Parlamentarios<sup>16</sup> que decía «que es un hecho que nadie atribuye personalidad jurídica *ad extra* ni competencia en el tráfico jurídico externo a los grupos. Los Grupos Parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las Cámaras, con mayor o menor conexión con un partido político... pero siempre formando parte de la estructura interna del Parlamento; los Grupos Parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tie-

<sup>14</sup> Vid. J. Hatschek, *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, t. I, Berlín, 1922, p. 450.

<sup>15</sup> Anschütz, *Die Verfassung des deutschen Reichs*, Berlín, 1932, p. 228; C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Múnich, 1928, p. 248; G. Radbruch, *Die politischen Parteien im System des deutschen Staatsrecht*, t. I, Tübinga, 1930, p. 292.

<sup>16</sup> Vid. el Dictamen de las Cortes Generales puede leerse en la *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1984, p. 161.

ne que cumplir. De modo que se trata de entes que integran la estructura interna de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales».

Como nos recuerda Ángel Sanz<sup>17</sup>, la posición de centro de la actividad parlamentaria, su estabilidad y permanencia dentro de la respectiva Cámara es un dato incuestionable y no puede ser puesto en duda seriamente, pues como consecuencia de ello se les atribuye la «potestad» de designar a los miembros de las Comisiones que les corresponde en virtud de «su importancia numérica». De hecho, algunos Reglamentos parlamentarios de ciertas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas introducen la regulación de los Grupos Parlamentarios dentro de la organización de la Cámara, tal es el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el de las Cortes Valencianas o el de la Asamblea Regional de Murcia.

Sin embargo, la naturaleza de los Grupos Parlamentarios como órganos del Parlamento es difícilmente defendible, en primer lugar por la teoría organicista. Porque si se considerase a los Grupos Parlamentarios órganos del Parlamento, el Parlamento sería responsable de todos los actos de los Grupos Parlamentarios. Poca duda cabe que los actos de los Grupos Parlamentarios no pueden ser imputados al Parlamento, ni *ad intra* ni *ad extra* de éste.

Además los Grupos Parlamentarios tienen sus propios Reglamentos o Estatutos, difíciles de conocer en la mayoría de las ocasiones, lo cual, a juicio de G. Rescigno<sup>18</sup>, es síntoma del carácter privado que a los Grupos Parlamentarios otorgan las Cámaras. Tampoco hay que olvidar que los grupos contratan a empleados propios, dependientes de ellos mismos, y que gozan de una esfera de autonomía para administrar su propio presupuesto, al menos en numeroso países, sin que exista obligación por su parte de rendir cuentas a la Cámara.

### III. LA TESIS ASOCIATIVA

Ante la imposibilidad de mantener la tesis organicista de los Grupos Parlamentarios, la segunda de las teorías que puede ser citada es la que asegura que la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios es de índole asociativa. Con más o menos matices, puede afirmarse que es la teoría que ha tenido una mayor acogida en España, aunque también en otros países como Italia y Alemania.

En la doctrina italiana algunos autores<sup>19</sup> afirman que los Grupos Parlamentarios son asociaciones no reconocidas que se insertan en los órganos de las Cámaras y las dirigen. Otros<sup>20</sup> que se configuran como instituciones del ordenamiento parlamentario, con la estructura formal de asociaciones políti-

<sup>17</sup> Vid. Á. Sanz, *op. cit.*, p. 38.

<sup>18</sup> Vid. G.V. Rescigno, «Gruppi parlamentari», *Enciclopedia del Diritto*, t. XIX, 1970, p. 795.

<sup>19</sup> Vid. G.V. Rescigno, *op. cit.*, p. 796.

<sup>20</sup> Vid. G. F. Ciaurro, «Sulla natura giuridica dei Gruppi parlamentari», *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, t. IV, Florencia, 1969, p. 7.

cas y las funciones sustanciales de órganos de las Cámaras, otros opinan <sup>21</sup> que el Grupo presenta todas las características de una asociación de Derecho privado, la cual, junto con otras del mismo tipo, forma parte de una asociación compleja, el partido político. Pizzorruso <sup>22</sup> los califica de asociaciones-órganos, pues si, de un lado, el Grupo Parlamentario se presenta como órgano del Estado no agota, de otra parte, su subjetividad en la asunción de tal cualidad, ya que conserva una esfera de relaciones en cuyo ámbito los grupos actúan como simples asociaciones y no en tantos órganos.

En la doctrina alemana existe un autor que se ha pronunciado también por la solución de la naturaleza asociativa de los grupos. Moecke llega a la conclusión de que los Grupos Parlamentarios son asociaciones de Derecho público, precisando que se trata, en todo caso, de asociaciones de naturaleza particular o especial <sup>23</sup>. A su juicio, al estar los Grupos Parlamentarios en el Derecho constitucional se consigue, como en general en el Derecho público, que les sean aplicables las normas del derecho de asociación civil en tanto éste no contradiga la posición particular de los grupos y de sus componentes en el ámbito constitucional.

En la doctrina española destacan autores <sup>24</sup> que han definido a los Grupos Parlamentarios como «agrupaciones de personas físicas que se unen para servir a un fin determinado, mediante una organización a la que el Derecho otorga personalidad entendiendo que existe un reconocimiento expreso de los grupos por el ordenamiento constitucional y que poseen todos los elementos que los identifican con las asociaciones. Para estos autores, incluso, los Grupos Parlamentarios podrían ser calificados de asociaciones de interés público de las aludidas por el artículo 35 del Código Civil.

Por su parte, otros autores <sup>25</sup> mantienen que la asociación (el grupo) no se presenta como una simple asociación privada... ni como una asociación de interés público..., sino como una asociación de configuración legal. El Grupo Parlamentario es un ente asociativo creado por el legislador cuyo régimen se dispone parcialmente al margen del artículo 22 de la Constitución y que se encarga de cumplir funciones públicas.

No hay que descartar tampoco las hipótesis de aquellos otros autores <sup>26</sup> quienes defienden que la naturaleza jurídica asociativa de los Grupos Parlamentarios es la que de una forma más aproximada explica la realidad jurídica de los Grupos Parlamentarios y ello porque, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional <sup>27</sup>, en la constitución de un Grupo Parlama-

<sup>21</sup> P. Petta, «Gruppi parlamentari e partiti politici», *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1970, p. 248.

<sup>22</sup> Vid. A. Pizzorruso, «Il gruppi parlamentari come soggetti di diritto», *Pagine di un saggio giuridico*, Pisa, 1969, p. 96.

<sup>23</sup> Vid. H. Jürgen Moecke, «Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen», *Neue Juristische Wöchenschrift*, 18, I, 1965, pp. 276 y ss.

<sup>24</sup> Vid. M. Razquin y A. Sáiz Arnáiz, «Notas sobre la calificación jurídica de los Grupos Parlamentarios como asociaciones de derecho privado», *I Jornadas de Derechos parlamentarios*, t. II, Madrid, 1984, p. 1094.

<sup>25</sup> Vid. J. M. Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, 1990, p. 346.

<sup>26</sup> Vid. Pérez-Serrano Jaúregui, *op. cit.*, pp. 156-157.

<sup>27</sup> Vid. STC 11/1981, de 8 de abril.

rio por parte de los diputados o senadores de una Cámara se dan «las facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito». La elaboración jurisprudencial del derecho fundamental del artículo 22 de la Constitución es perfectamente compatible con el régimen jurídico de creación y funcionamiento de los Grupos Parlamentarios.

Planteada así la naturaleza asociativa de los Grupos Parlamentarios, habría que ver si efectivamente tiene encaje en los artículos 35 del Código Civil y 22 de la Constitución.

El Código Civil en su artículo 35 establece que:

*«Son personas jurídicas:*

*1.º Las Corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por Ley.*

*Su personalidad empieza desde el instante mismo en que con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas.*

*2.º Las asociaciones de interés particular... a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados».*

Analizando este artículo cabe precisar lo siguiente:

Hemos de excluir directamente el apartado segundo de este artículo 35, ya que al ser estas asociaciones de interés particular, tienen ánimo de lucro y es evidente que los Grupos Parlamentarios no tienen esta finalidad.

En lo que al apartado primero se refiere, claramente los grupos no constituyen una fundación (ya que su existencia no responde a destinar a una finalidad pública un patrimonio existente), ni tampoco son corporaciones (porque se crean por la voluntad de sus miembros, a excepción del Grupo Parlamentario mixto, y no porque lo exija una ley o disposición administrativa). Su definición como asociaciones de interés público reconocidas por ley supone el acudir al artículo 22 de la Constitución.

El artículo 22 de la Constitución Española dispone que:

*«1. Se reconoce el derecho de asociación.*

*2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.*

*3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de su publicidad.*

*4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en su actuaciones en virtud de resolución judicial motivada.*

*5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».*

En aras a descubrir si efectivamente los Grupos Parlamentarios son asociaciones debemos ver si cumplen los requisitos previstos en el artículo 22 de la Constitución Española y el artículo 35 del Código Civil.

Respecto al ingreso voluntario a que se refiere el artículo 22.2 de la Norma Fundamental, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Sentencias

como la 5/1981, de 13 de febrero, ya aclaró que comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa el derecho de no asociarse.

Así, según los reglamentos parlamentarios, si bien es cierto que los Diputados forman parte de un Grupo Parlamentario voluntariamente, no es menos cierto que tienen ciertos límites:

- Se impide que pueda haber tantos Grupos Parlamentarios como los parlamentarios deseen, ya que si sus formaciones políticas no se han enfrentado en el electorado, ellos no pueden formar un Grupo Parlamentario distinto.
- Se impide a los parlamentarios formar parte de un Grupo Parlamentario distinto al correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones, salvo al Grupo Parlamentario mixto.
- Además, es obligatorio por la mayoría de los reglamentos parlamentarios formar parte de un Grupo Parlamentario, ya que en el caso de que no se ejercite este derecho de elección de un grupo, se incorporan automáticamente al Grupo Parlamentario mixto.

Luego el derecho a asociarse o a no asociarse que establece el artículo 22.1 de la Constitución quiebra para los Diputados, porque es un deber obligado por la mayoría de los reglamentos el pertenecer a un Grupo Parlamentario.

No obstante, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio, matizó esta cuestión al establecer que la pertenencia obligatoria de una categoría de sujetos a una asociación no tiene por qué vulnerar el derecho a asociarse. Esto es, el Tribunal Constitucional aclara que este derecho en su vertiente positiva, comprende el de fundar y participar en asociaciones, y en su vertiente negativa, el de no asociarse, ahora bien, partiendo siempre de este principio general la libertad, que configura el fenómeno asociativo como manifestación de decisiones autónomamente adoptadas por los individuos, no cabe excluir la intervención de los poderes públicos en este ámbito, para el cumplimiento de fines que se consideran de interés público. Como consecuencia de ello, estas agrupaciones de creación legal sólo cabe considerarlas como con «base asociativa» e integradas con grandes modulaciones, en el ámbito del artículo 22.

En consecuencia, tal limitación de la libertad del individuo afectado consistente en su integración forzosa en una agrupación de base asociativa, sólo será admisible cuando venga determinado tanto por la relevancia del fin público que se persigue, como por la imposibilidad, o al menos dificultad, de obtener tal fin, sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente (en este caso Grupo Parlamentario).

Así expuestas las cosas, cabe entender que los Grupos Parlamentarios pueden ser considerados como expresiones del fenómeno asociativo porque la obligatoriedad de su pertenencia a los mismos responde a un fin público relevante.



El artículo 22.2 de la Constitución Española exige que las asociaciones se registren a los solos efectos de su publicidad. El registro del Grupo Parlamentario como tal asociación puede entenderse sustituido por la manifestación de la constitución del grupo ante la Mesa de la Cámara en el que se determinará: el número mínimo necesario de Diputados para la constitución de los grupos, exigido por reglamento; nombre y firma de todos sus miembros; de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle, así como los que ostenten cargos directivos en el grupo y denominación del grupo.

Si no hay un acto formal de declaración y constitución como tal Grupo Parlamentario ante la Mesa del Parlamento, no hay Grupo Parlamentario y menos asociación que pueda actuar como tal. Por lo que tras esta inscripción del grupo se derivan sus efectos jurídicos, principalmente, los derechos de participación y conducción de la vida parlamentaria.

En relación con la finalidad de interés público reconocida por Ley, si bien los Grupos Parlamentarios persiguen esta finalidad pública en su actividad parlamentaria, que se exterioriza a través de los acuerdos sociales adoptados y que el Tribunal Constitucional ha reforzado en su Sentencia 361/2006, de 18 de diciembre, reconociendo el derecho de los Grupos Parlamentarios, en una votación, a manifestar su postura colectiva sobre un determinado proyecto, o a expresar su rechazo colectivo (como grupo) a una medida legislativa, no hay que olvidar la libertad de los parlamentarios de no estar sujetos a mandato imperativo.

Así, excepto en la Junta de Portavoces, en que por el sistema de voto ponderado la asociación sustituye plenamente y conforma la voluntad de los socios, el parlamentario individual puede separarse de la asociación en cualquier momento y en especial de los acuerdos sociales.

Luego, como ya he dicho, aunque los estatutos de un Grupo Parlamentario y su disciplina fijen unos procedimientos de formación de la voluntad social de ese grupo, no se puede olvidar las prohibiciones o garantías constitucionales, como el mandato imperativo. Por lo que la voluntad de los Diputados impera con independencia de la del grupo. Luego tampoco cabe acudir a esta finalidad pública del Grupo Parlamentario para considerarlo una asociación a las que se refiere el artículo 35.1 del Código Civil.

Respecto a la extinción de los Grupos Parlamentarios, regirán las mismas causas que las previstas para las asociaciones, aunque con ciertas particularidades.

La primera nota característica de los Grupos Parlamentarios es su desaparición en el caso de que su número baje más allá de lo fijado por el reglamento parlamentario. Una asociación podrá subsistir a pesar de esta causa.

En segundo lugar, hay que reiterar el carácter transitorio de los Grupos Parlamentarios frente a la permanencia o carácter indefinido de las asociaciones. Los Grupos Parlamentarios terminan al concluir la legislatura.

Todo ello plantea el problema de si el artículo 22.4 de la Constitución Española se refiere también a los Grupos Parlamentarios de poder ser disueltos o suspendidos en virtud de resolución judicial.

Aquí volvemos a tropezar con el problema de que la pertenencia a un grupo en muchos ordenamientos positivos es de carácter obligatorio, por lo que quebraría la aplicación de este Precepto. En esta línea se pronuncia el Tribunal Constitucional en la Sentencia 132/1989, de 18 de julio, al decir que estas agrupaciones de base asociativa a las que «no puede predicarse la libertad positiva de asociación, pues su creación no queda a la discreción de los individuos, tampoco les es aplicable la garantía del artículo 22.4, en cuanto a su disolución o supresión».

No es éste, sin embargo, el planteamiento de algún autor<sup>28</sup>, quien considera que los Grupos Parlamentarios al margen de cuál sea su naturaleza jurídica, son asociaciones de parlamentarios que «pueden recibir dos órdenes distintos de sanciones, según la clase de infracción del ordenamiento jurídico en la que incurran. Las infracciones más graves están previstas en la misma Constitución: el artículo 22.2 declara ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito y el artículo 22.5 prohíbe “las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”, por lo que claramente a los Grupos Parlamentarios les será de aplicación el artículo 22.4 de la Constitución Española».

Sin embargo, en el ámbito patrimonial y procesal operan como las asociaciones, lo que se desprende de los propios reglamentos parlamentarios.

Por todos estos argumentos, resulta difícil sostener que los Grupos Parlamentarios tengan naturaleza asociativa en sentido estricto.

La existencia en muchas Cámaras de la figura del Grupo Parlamentario mixto ofrece no pocas dificultades para atribuir a los Grupos Parlamentarios esta naturaleza.

#### IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO TITULARES DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

La definición de los Grupos Parlamentarios como entidades que cumplen funciones parlamentarias para el desarrollo del derecho fundamental de los parlamentarios previsto en el artículo 23.2 de la Constitución Española, les hace ser titulares de derechos y obligaciones y permite afirmar que, con independencia de su naturaleza jurídica, actúan en el tráfico jurídico como si gozasen de personalidad jurídica. En efecto, los Grupos Parlamentarios tienen responsabilidad por las actuaciones que realizan. Tal responsabilidad puede derivar del propio ordenamiento jurídico parlamentario, como será con carácter general, pues en ese ámbito actúan ordinariamente, pero también de otras ramas del ordenamiento jurídico. En estos casos, es donde debe dilucidarse cómo responden los Grupos Parlamentarios, cuya naturaleza jurídica y posición es peculiar, ante terceros. Dentro de estas responsabilidades, la de tipo penal hasta el momento no se había planteado, pero como consecuen-

<sup>28</sup> Vid. J. C. da Silva Ochoa, «Parlamento y Derecho penal», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 549, Aranzadi, Pamplona, 2002.

cia de la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003 se ha producido la entrada de esta rama del Derecho en el Parlamento. Los acontecimientos de todos conocidos han llevado a que sea objeto de debate la posibilidad de disolución por sentencia judicial de un Grupo Parlamentario, ya sea por su identificación con unos partidos considerado ilícitos, por considerarlo una asociación delictiva, o por la aplicación de una ley.

Si bien es cierto que el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de noviembre de 1985, negó **la personalidad jurídica** de los Grupos Parlamentarios diciendo que «de los reglamentos parlamentarios no se puede deducir que los Grupos Parlamentarios estén dotados de personalidad jurídica independiente de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras».

Y que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1985, de 6 de marzo, añade que «los derechos garantizados por los artículos 14 y 23.2 de la Constitución Española los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como son las facciones políticas presentes en un órgano colegiado». No es menos cierto que estos Grupos Parlamentarios actúan siempre ante el Derecho como sujetos de los que emanan actos, declaraciones, que se vinculan por contratos, que responden con su patrimonio por los daños que causan y que son justiciables ante los Tribunales. Desde esta perspectiva, aunque los Grupos Parlamentarios no tengan el reconocimiento legal de la personalidad jurídica, cabe afirmar que en el tráfico jurídico ordinario (sobre todo en lo relativo al ámbito económico-administrativo) actúan como si la tuvieran.

Por otro lado, los Grupos Parlamentarios son los protagonistas de la vida parlamentaria, y los que, bien individualmente o como integrantes de la Junta de Portavoces, activan y desarrollan la mayor parte del trabajo parlamentario. Así, los reglamentos les atribuyen la mayoría de las funciones que prevén tanto en la presentación de iniciativas, como en el desarrollo de los debates y en la designación de los titulares de los órganos parlamentarios.

Tal protagonismo se les ha atribuido que, incluso la Sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional no ha dudado en atribuirles el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución al decir: «... ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resultan menoscabados sus derechos...».

El Tribunal Constitucional ha consolidado una doctrina, en Sentencias tales como la 81/1991, 36/1999, la 1187/1995 ó 361/2006, en la que los Grupos Parlamentarios tienen reconocida **legitimación procesal**, posibilidad de actuación a través de su portavoz, y explícito derecho a la representación de los derechos de los Diputados que lo integran en términos tales como: «los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este

Tribunal para defender eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Esta representación y capacidad procesal no constituye ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada, sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos»<sup>29</sup>.

Esto se traduce en que los Grupos Parlamentarios, aunque no son titulares directamente del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, sí tienen capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para su defensa cuando se vulnera el de cualquiera de sus miembros.

Para el ejercicio de todas estas funciones no sólo tiene legitimación procesal, sino que los reglamentos parlamentarios conceden a los grupos los **medios materiales y económicos necesarios**, así como les dotan de una amplia autonomía organizativa y funcional.

Y es que, como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, **la autonomía de los grupos** tiene que ser lo suficientemente amplia como para permitirles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Esta autonomía grupal permite observar lo parcos que son los reglamentos parlamentarios en la previsión de las responsabilidades exigidas a los grupos en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

Con carácter general, las únicas obligaciones que específicamente prevén todos los reglamentos parlamentarios son: el llevar una contabilidad específica de las subvenciones concedidas, que ha de ser puesta a disposición de la Mesa de la Cámara, salvo en el Parlamento Vasco y Catalán, donde la actividad de control se lleva por las respectivas Comisiones de Gobierno e Interior y el cumplimiento de los requisitos necesarios para la constitución y funcionamiento del Grupo Parlamentario.

Respecto al control efectivo de **las subvenciones**<sup>30</sup>, se puede decir que es inexistente, entre otras cosas por la inexistencia de un precepto normativo que disponga las consecuencias del incumplimiento de la obligación de llevar tal contabilidad.

Además, no hay que olvidar que el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de los partidos políticos, permite que la financiación de los partidos se haga con cargo a las subvenciones de los grupos, lo que hace mucho más difícil el control por parte de las Cámaras.

<sup>29</sup> En otras, por contra, como las Sentencias 177/2002 y 208/2003, sólo hace referencia a la vulneración del derecho de los parlamentarios integrantes del grupo.

<sup>30</sup> La mayor parte de los reglamentos prevén una subvención fija y variable para todos los Grupos Parlamentarios incluido el Grupo Parlamentario mixto (en función del número de Diputados), salvo los reglamentos parlamentarios de Murcia y Asturias que no distinguen entre una y otra. O los de Aragón y Baleares que excluyen al grupo mixto de la subvención fija, o el de Navarra que, para evitar el transfuguismo excluye la subvención a los Diputados del grupo mixto que se incorporen mediada la legislatura.

Con todo, aunque las Cámaras no quieran o no puedan ejercer ese control, existe un pronunciamiento jurisprudencial sobre la cuestión. El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de febrero de 1995, dijo que el presentar la contabilidad defectuosa o no presentarla ante la Cámara se encuadraba en la categoría de actividad administrativa de fiscalización y que era enjuiciable ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>31</sup>.

El Tribunal Supremo entendió que el acto objeto de recurso, la no presentación o presentación defectuosa de la contabilidad, no es expresión de la autonomía financiera de la Cámara. A pesar de la apariencia formal del acto, de que emana de un órgano de naturaleza legislativa, es un acto de administración, por un lado, por el propio carácter de las normas reguladoras del régimen de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios; de otra, porque sus efectos van más allá del ámbito puramente interno de la Cámara, presentándose como susceptible de afectar a los interesados de la Hacienda Pública, Instituciones de la Seguridad Social, y, de un modo más directo, a la del partido político, quien cuenta entre sus fuentes de financiación las subvenciones otorgadas al Grupo Parlamentario.

En definitiva, señala la Sentencia, estamos en presencia de «un acto de administración derivado de una actuación materialmente administrativa de un órgano de gobierno de una asamblea legislativa».

La elocución de esta cuestión previa plantea la duda de si pueden retirarse las subvenciones reglamentariamente debidas a un Grupo Parlamentario.

Conviene señalar aquí la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha establecido que las subvenciones que las Cámaras conceden a los Grupos Parlamentarios tienen carácter finalista; su objeto, como dice la Sentencia 214/1990, es permitir al Grupo Parlamentario el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones parlamentarias. En este punto, el Tribunal Constitucional vincula las subvenciones a la finalidad de los diputados y senadores de ejercer su derecho del artículo 23.2 sin perturbaciones ilegítimas y en condiciones de igualdad.

Ahora bien, una cosa es que el derecho a la subvención o la retribución parlamentaria pueda tener relieve constitucional si va vinculada a aspectos relacionados con el *ius in officio* del cargo parlamentario *uti singuli* en el marco de un Grupo Parlamentario, incluidos el grupo mixto, y otra cosa distinta es que el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la responsabilidad contable de los Grupos Parlamentarios ante el órgano rector de la Cámara se relacione directamente con la titularidad del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución Española y no pueda generar la retirada o revocación de la subvención por parte de un órgano judicial.

---

<sup>31</sup> Recordemos que ya el Consejo de Estado en su Dictamen de 21 de enero de 1993, ante la situación creada en el Parlamento de Castilla-La Mancha, se pronunció diciendo que la no presentación o la presentación defectuosa de las cuentas o la falta de justificación de los asientos contables, por parte de los Grupos Parlamentarios supone un incumplimiento reglamentario de la Cámara y justifica la adopción de medidas adecuadas.

En este caso, al ser una responsabilidad derivada de actos administrativos, será exigible ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otro lado, los Grupos Parlamentarios, en uso de las subvenciones que les han otorgado para el cumplimiento de sus funciones, pueden **contratar servicios o suministros, sometién dose al Derecho civil o mercantil**, así como **contratar personal** que desempeñe en su seno funciones de administración y asesoramiento sometidos **al régimen laboral** y responderán con su patrimonio de las obligaciones contraídas, resolviéndose los conflictos ante la jurisdicción competente<sup>32</sup>.

No hay que olvidar que una de las características principales de los Grupos Parlamentarios es la de su transitoriedad o temporalidad. Su vida concluye al término de una legislatura o durante la misma. No parece que pueda mantenerse que aunque se constituya un nuevo Grupo Parlamentario en la siguiente legislatura con la misma denominación tenga que hacerse cargo de las responsabilidades asumidas por el de la anterior.

En mi opinión, como cualquier entidad con personalidad jurídica que se extingue en el ámbito privado, el grupos parlamentario debe responder solidariamente frente a las obligaciones derivadas de su actividad, ya sea administrativa, laboral, civil o mercantil. Lo que supone que las obligaciones económicas serán exigibles en primera instancia al patrimonio común del Grupo Parlamentario, conformado a partir de las subvenciones que ha obtenido por la Cámara y, subsidiariamente será responsable el partido político que, de conformidad con la Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos, ha dispuesto de las subvenciones cedidas a los Grupos Parlamentarios hasta el tope de la cuantía con la que el grupo ha contribuido a su financiación.

En caso de que el Grupo Parlamentario haya sido disuelto habrá que recurrir a la responsabilidad individual o solidaria de los miembros del grupo.

Este planteamiento permite entender que las subvenciones de los Grupos Parlamentarios son embargables<sup>33</sup> porque si no fuera así no podría hacerse efectivo el artículo 1.911 del Código Civil y las personas físicas que tuviesen algún vínculo con los Grupos Parlamentarios verían vulnerados sus derechos de forma injustificada y contraria al ordenamiento jurídico.

---

<sup>32</sup> Algunos autores consideran a los Grupos Parlamentarios como entes sin personalidad jurídica que operan en el tráfico jurídico porque les es aplicable los artículos relativos a la comunidad de bienes (arts. 392-406) del Código Civil. Tal es el parecer de M.<sup>a</sup> J. Larios Paterna, en «La responsabilidad de los Grupos Parlamentarios», en *Derecho parlamentario sancionador*, Institución de Derecho Parlamentario V, 25 aniversario, Parlamento Vasco, Vitoria, 2005.

<sup>33</sup> A pesar de que el Dictamen emitido por los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados estima que esto no es posible. Dictamen que está publicado en la RCG, núm. 1. En el Dictamen de 16 de febrero de 1983, firmado por el Servicio de Estudios de la Secretaría General del Congreso de los Diputados y solicitado para ver si los Grupos podían responder de las deudas de sus homónimos partidos políticos, su más importante conclusión decía: «las subvenciones que cada una de las Cámaras asigna a los Grupos Parlamentarios (entes sin personalidad jurídica que sólo gozan de autonomía interna) tiene la condición de fondos públicos afectados al cumplimiento de la función pública que corresponde a tales grupos y, como tales, son cantidades inembargables. En cambio, el patrimonio de los partidos políticos sí es embargable».

Llegado a este punto y entendido que los Grupos Parlamentarios son titulares de derechos y deberes tanto en el ámbito público como privado y por ello **responsables ante la jurisdicción constitucional, civil, contencioso-administrativa y social**, no cabe negar que los Grupos Parlamentarios, aunque no tengan formalmente reconocida la personalidad jurídica, actúan como si la tuvieran. Entenderlo de otra forma supondría considerar a los grupos como entes u órganos inmunes al control jurisdiccional en el universo jurídico.

Cuestión diferente es la de si los Grupos Parlamentarios **pueden ser privados de sus subvenciones o disueltos por resolución judicial penal**.

El Auto de 26 de agosto de 2002 dictado por el Juzgado central de instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, en su punto 3.º de la parte dispositiva establecía:

«Que debe adoptarse la medida de suspensión del grupo (HB-EH-Batasuna) en aquellas actividades que pueda desarrollar como grupo fuera de los estrictos límites de la actividad institucional en el Parlamento..., así como el uso de locales, de titularidad pública como tal grupo.

En cuanto a los que desarrollan como grupo, en el seno de las instituciones se deja al arbitrio de las mismas y según las reglas que rijan el funcionamiento y la efectividad de la medida de suspensión del grupo como tal, en el interior de aquéllas».

Por su parte, en el Auto del mismo Juzgado, de fecha 6 de septiembre de 2002, se añade, en su fundamento jurídico octavo lo siguiente:

«La medida que sí afecta, en el sentido suspensivo, a las actividades que desarrollan como grupo, a la clausura de los locales que como tal grupo tengan y a las subvenciones que perciban como tal grupo...».

A su vez, la Sala especial del Tribunal Supremo con fecha de 27 de marzo y 24 de abril de 2003 dictó una Sentencia y un Auto en el que entre otras cosas se dispone:

«Diríjase comunicación a los Presidentes Vasco y Navarro... para que procedan a la disolución de los Grupos Parlamentarios provinciales, forales y municipales que figuren bajo la denominación de BATASUNA».

Ahora bien, las distintas decisiones judiciales no distinguen si la actividad del Grupo Parlamentario es externa y no institucional o si es interna y en el seno de la institución parlamentaria, cuestión que es vital, ya que, si he sostenido que los Grupos Parlamentarios no son órganos de las Cámaras, y que sus actos no puedan imputarse a las Cámaras, en las actividades que los Grupos Parlamentarios realizan fuera del Parlamento y al margen de la actuación parlamentaria, como tal entidad grupal, la responsabilidad del cumplimiento de las resoluciones judiciales sólo es imputable al Grupo Parlamentario y por

ende a sus integrantes. Es decir, todas aquellas actividades que un Grupo Parlamentario, merced de su amplia autonomía organizativa y funcional, realice en el tráfico jurídico como si de persona jurídica se tratase, al margen de la institución parlamentaria sólo deben imputarse al Grupo Parlamentario autor de las mismas.

Por contra, las actividades internas de los grupos realizadas en el seno de las Cámaras, así como el impedimento para el uso de sus locales, retirada de sus subvenciones y su disolución como grupo son imputables a la institución parlamentaria que será la responsable del cumplimiento de las resoluciones judiciales que le impongan estas medidas. En estos supuestos la responsabilidad del cumplimiento excede del Grupo Parlamentario y se exige al Parlamento.

En este último supuesto el problema que se ha planteado y que sigue sin resolverse es que la aplicación de una ley (la Ley Orgánica de Partidos Políticos) ha destapado un conflicto institucional entre un Parlamento y el Poder Judicial, sobre la posibilidad y la necesidad de disolver un Grupo Parlamentario que se había creado con electos en las candidaturas de los partidos ilegalizados. Esto es, se ha generado el conflicto, y la necesidad de resolver si la aplicación de una sentencia penal en el Parlamento supone una intrusión del poder judicial en la esfera de funcionamiento interno de las Cámaras y menoscaba su autonomía parlamentaria.

Llegado a este punto, hay que referirse necesariamente a los requisitos u obligaciones que los reglamentos parlamentarios exigen a los Diputados para la constitución y el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios.

No puedo, ni debo en este momento efectuar un análisis detenido de todos y cada uno de los requisitos que los reglamentos parlamentarios exigen para la constitución y posterior funcionamiento de los Grupos Parlamentarios. No obstante, sí hay que recordar que, ningún precepto parlamentario recoge la disolución de los grupos por sentencia judicial. Las principales causas de disolución de los mismos suele ceñirse a la reducción del número de miembros del Grupo Parlamentario durante el transcurso de la legislatura hasta una cifra inferior a la mitad del número mínimo exigido para su constitución. Y que la disolución de un Grupo Parlamentario supondrá que sus miembros se incorporen al Grupo Parlamentario mixto.

**La suspensión judicial de un Grupo Parlamentario** es un hecho realmente insólito. Ello puede explicar que ni los reglamentos parlamentarios ni norma alguna contenga una previsión al respecto. Sin embargo, esta carencia en modo alguno debe significar que no se pueda, porque numerosos son los actos o cuestiones que aunque afectan a la organización interna de las Cámaras se sujetan a la legislación común sin que nadie se cuestione la intromisión de esa normativa en la autonomía organizativa del Parlamento. Que los reglamentos parlamentarios omitan una previsión expresa de la posibilidad de disolución o suspensión de los grupos como pena o cautela acordadas en un proceso penal no representa sino una laguna fácilmente integrable por las normas constitucionales y penales que atri-



buyen competencias a los jueces<sup>34</sup>. Por lo tanto, parece suficiente que se trate de una medida no sólo acordada en un proceso penal, sino con la cobertura legal que le da la legislación ordinaria (en este caso el art. 129 del Código Penal).

Pero si esta argumentación no se considera suficiente, cabe ampliarla con el artículo 9.1 de la Constitución, donde las normas deben colocarse en su justo contexto, que es el ordenamiento jurídico considerado en su totalidad, lo que significa que no pueden existir poderes al margen de otros poderes. Pues de poco serviría un poder judicial independiente si sus decisiones, por mor de supuestas insuficiencias, quedasen al arbitrio de los poderes legislativo o ejecutivo. En este caso no habría freno a lo que éstos pudiesen resolver o realizar y entonces el equilibrio entre poderes que garantiza la libertad de los individuos daría paso al absolutismo de uno de ellos. Por lo demás, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es constante y clara en este punto (Sentencias tales como 67/1984, 15/1986, 167/1987, 166/1998...) <sup>35</sup>.

La invocación del principio de autonomía parlamentaria que, parece no haber transitado aún desde la reivindicación del liberalismo doctrinario hasta la conversión en categoría jurídica del contemporáneo Estado de Derecho, no puede entrar en contradicción con otras normas del ordenamiento jurídico también constitucionales. La autonomía parlamentaria debe entenderse en sus justos términos, en concreto el de proteger a la Cámara de la dinámica que unifica el binomio Gobierno-Parlamento a través de un mismo partido que forma el primero y domina el segundo <sup>36</sup>. Por lo tanto, la autonomía parlamentaria es limitada y cualitativamente distinta de la observada en las decisiones judiciales. En el Estado no hay poderes aislados, independientes o radicalmente autónomos. La autonomía por fuerza ha de estar limitada, ya que a los órganos constitucionales o de relevancia constitucional les corresponderá, en su caso, la cantidad y el modo de poder de organización que el poder constituyente les quiera conferir <sup>37</sup>.

El grado de ese poder de organización y la forma en la que modulan las relaciones entre poderes son cuestiones que al no estar constitucionalmente clara su frontera permiten al intérprete o aplicador del Derecho optar por plantear el conflicto en dos perspectivas distintas: bien en términos de antinomia (norma contra norma constitucional) en cuyo caso el asunto ha de ser remitido necesariamente al Tribunal Constitucional como único órgano legitimado para llegar a resolver el conflicto; o bien en términos de laguna, o laguna axiológica, entendiendo que los principios jurídicos realiza un acotamiento del caso de forma tal que permite suponer que procede aplicar directamente los principios jurídicos (por su naturaleza de fuente del derecho)

<sup>34</sup> Vid. F. Sáinz Moreno, «La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras», en *Parlamento y Presupuestos*, I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, p. 18.

<sup>35</sup> Vid. F. Santaolalla López, «Parlamento y persecución del delito», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 23, núm. 8, mayo-agosto de 2003, p. 215.

<sup>36</sup> Vid. P. García Escudero, *op. cit.*, 1998, p. 393.

<sup>37</sup> Vid. García Pechuan, «La potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20, 2000, p. 97.

como criterio de solución del conflicto y, en concreto en este caso, el de interdicción de la arbitrariedad<sup>38</sup>.

Así, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 27/1981, de 20 de julio, ya señaló que «... los principios constitucionales no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del Ordenamiento jurídico». Es decir, los principios generales son fuente del Derecho y como tales deben aplicarse. Es más los principios generales son normas de solución de conflictos por lo que necesariamente tienen carácter fundamental.

La Constitución en su artículo 9.3 establece estos principios generales en el Derecho español, lo cual quiere decir que el Estado español está vinculado al Derecho, en el sentido de sus valores materiales y de sus principios generales. Principios que han pasado a ser constitucionales lo que exige que todo el ordenamiento deba ser interpretado atendiendo a la Constitución, lo que a su vez supone que todo acto contrario a la Constitución está sancionado con su nulidad.

Entre estos principios que nos muestra el artículo 9.3 de la Constitución es necesario recordar el de la interdicción de la arbitrariedad.

Hoy en día, tras la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional, se asigna a la interdicción de la arbitrariedad dos significados espléndidamente descritos por Tomás Ramón Fernández<sup>39</sup>: en un sentido genérico, correlativo en la idea ya antigua que la arbitrariedad es el reverso o el negativo de la Justicia y Derecho, su prohibición constitucional juega el papel de una cláusula de cierre del sistema que se corresponde con la fórmula «Ley y Derecho» y que, por tanto, comprende todo lo que es necesario a aquélla o éste, se encuentre o no especificado en otros preceptos constitucionales, en un sentido más concreto, arbitrario y, por tanto, constitucionalmente prohibido

<sup>38</sup> Eduardo García de Enterría escribió que los principios «son los únicos instrumentos disponibles para dar sentido a las instituciones y para articular éstas en el sistema general del ordenamiento»; pues es precisamente la utilización de los principios como técnica comprensiva de los textos normativos lo que constituye, según el citado autor, «la justificación del hecho elemental de que la interpretación de la ley escrita sea un menester técnico y no gramatical».

El camino seguido desde su marginación, en los albores del triunfalismo legalista propio de la ilustración, hasta su postulación como fuente privilegiada de Derecho en la formulación de la jurisprudencia, incluida la del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha sido largo y, en cierta medida previsible, una vez constatada la insuficiencia legalista como elemento regulador de la diversidad social. *Vid.* E. García de Enterría, *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*.

El profesor De Castro dijo que «los principios jurídicos son la base sobre la que descansa la organización jurídica; la parte permanente del Derecho y también la cambiante y mudable que determina la evolución jurídica. Los principios informan a todas las normas formuladas; la convierten de *factus vocis* o de pintados signos en mandatos y reglas de conducta y hacen un conjunto orgánico de las frases descosidas de un inconexo articulado. Determinan el modo de cómo lo jurídico actúa sobre la realidad social y cómo ésta, a su vez, influye sobre las normas jurídicas». *Vid.* De Castro, *Derecho civil en España*, Civitas, Madrid, 1991, p. 408.

Desde esta perspectiva, Leguina Villa considera que los principios son «reglas o preceptos normativos que presuponen la existencia de otras normas específicas y su objeto consiste, no tanto en regular relaciones o definir posiciones jurídicas concretas, sino en versar sobre la aplicación de estas normas jurídicas». *Vid.* Leguina Villa, *Principios generales del Derecho y Constitución*.

<sup>39</sup> *Vid.* T. R. Fernández, *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991.

es todo aquello que es o se presenta como carente de fundamentación objetiva, como incongruente o contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión, como desprendido o ajeno a toda razón capaz de explicarlo. En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 1987 afirmó que «las decisiones de la Administración, sólo pueden ser aceptadas como válidas por el juez, en tanto se presenten como «consecuencias de una exégesis racional y no el fruto de una arbitrariedad». Añadiendo en Sentencias posteriores, como la 100/2004, de 2 de junio, o 32/2004, de 18 de marzo, que «razonabilidad es decisión razonada en términos de derecho en el sentido de lo que ya establecía la Sentencia 74/2203, de 23 de octubre, de que “la interdicción de la arbitrariedad introduce un factor de racionalidad en el ejercicio del poder que, paralelamente, potencia el valor de seguridad jurídica”».

Podemos concluir este apartado con la afirmación ya señalada de que no existen derechos al margen del derecho o, como decía Perlman<sup>40</sup>, que ningún derecho puede ejercerse de una manera irrazonable, pues lo irrazonable no es Derecho».

En virtud de lo expuesto creo haber aportado argumentos doctrinales y jurisprudenciales suficientes para precisar el significado concreto del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos como exigencia de razonabilidad en la obligatoriedad de los Parlamentos de acatar las sentencias judiciales sin que ello menoscabe su principio de autonomía parlamentaria. Conclusión en la que también coinciden otros autores<sup>41</sup>.

Es decir, si un Tribunal aprecia indicios delictivos en un Grupo Parlamentario, bien por tener relación con una organización externa a su vez delictiva, bien por cualquier otro motivo imputable directamente al grupo, la aplicación de medidas procesales como las recogidas en el artículo 129 del Código Penal es enteramente viable. Y ello porque la ley penal no se detiene a las puertas del Parlamento. El Derecho penal no puede pararse a las puertas del Parlamento, porque no hay un derecho penal para los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios y otro para el resto de los ciudadanos y de los colectivos que éstos forman. Esta sería una hipótesis inadmisibles en un Estado social y democrático del Derecho como el nuestro y extraña a la idea de autonomía parlamentaria, salvo que se pretenda remedar algo semejante a la agotada vía de las inmunidades del poder.

Con todo, lamento profundamente que el tenor literal de los preceptos que regulan las dos vías posibles para acudir al Tribunal Constitucional, la del recurso de amparo y la del conflicto de competencias, no se hayan utilizado por no acomodarse a un supuesto como el presente, aunque tampoco habría sido imposible utilizarlos, ya que la necesidad inexcusable en un Estado de Derecho, de dar solución jurídica a todos los conflictos imaginables, justifica-

<sup>40</sup> Vid. Perlman, *La raisonnable et la deraisonnable en droit*.

<sup>41</sup> Vid. Santaolalla López, «Parlamento y persecución...», *op. cit.*, p. 228, o J. C. da Silva Ochoa, «Parlamento...», *op. cit.*, p. 3.

ba sobradamente la interpretación forzada y hubiese resuelto un problema grave que está aún sin resolver, el de la verdadera naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios.

Pero, a pesar de que el tema siga siendo objeto de debate, creo que ha de sostenerse sin ambages, con los argumentos anteriormente señalados y con la doctrina tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, que desde el momento mismo de su constitución, una vez cumplidos los requisitos exigidos por el reglamento parlamentario, los Grupos Parlamentarios gozan de completa personalidad jurídica, incluso para actuaciones activas o pasivas fuera de la Cámara, pues son titulares de derechos y obligaciones y actúan en el tráfico jurídico como si la tuviesen aunque no haya norma que les reconozca tal personalidad.

# Los Grupos Parlamentarios y el mandato

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONFIGURACIÓN DEL MANDATO EN UN PARLAMENTO SIN PARTIDOS NI GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU INCIDENCIA EN EL MANDATO PARLAMENTARIO.—IV. EL MANDATO MÍNIMO DEL DIPUTADO CONSIDERADO INDIVIDUALMENTE.—V. EL MANDATO COMPARTIDO CON EL GRUPO PARLAMENTARIO.

## I. INTRODUCCIÓN

Todo intento de búsqueda que pretenda indagar y comprender, así como establecer en sus justos términos la intensa relación que existe entre categorías jurídicas tan relevantes para el Derecho parlamentario como son el Grupo Parlamentario y el mandato debe partir sin duda, incluso a riesgo incluso de redundar en lo que es sobradamente conocido, de una mínima reflexión sobre cómo y por qué surge la representación política en nuestra sociedad.

Parece del todo lógico que fuese en el ámbito del Derecho privado, y más concretamente, en términos que traen causa de los contratos de comisión y de mandato, donde se estableciera un modelo incipiente de esta forma de representación. Fue, efectivamente, en los viejos Parlamentos medievales donde surgió una cierta forma de representación social en la que los llamados representantes, a modo de parlamentarios, resultaban elegidos por sus representados, en este caso determinados colectivos cuyas instrucciones debían observarse de la manera mas fiel quedando restringido el ejercicio de sus funciones al ámbito estricto representantes-representados. Ni que decir tiene que los términos del mandato eran siempre imperativos, de tal modo que los representantes se encontraban en todo momento expuestos a su revocación así como a la exigencia de responsabilidad por las gestiones cumplidas.

---

★ Letrado Secretario General del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

Con el paso del tiempo esta forma de representación devino claramente insuficiente para una sociedad diferente y en cambio permanente. Las nuevas ideas liberales impregnaron por completo el tejido social, la burguesía protagonizó una revolución, pacífica en Inglaterra, cruel y cruenta en Francia, y se produjo, asimismo, la consolidación del Estado constitucional, dando paso todo ello a un nuevo y mucho más decantado modelo de representación política en el que los representantes lo eran ya de toda la Nación, y no de un reducido círculo de personas e intereses.

Esta nueva concepción de la representación política, a diferencia de la anterior, se construyó bajo el paraguas del Derecho público, completamente al margen de lo que suponían los contratos de comisión y de mandato, y pudo mantener su vigencia, de una u otra forma, a lo largo de todo el siglo XIX. Los nuevos representantes resultaban elegidos mediante un sistema de voto censitario, no tenían instrucciones que cumplir, ni representados a los que rendir cuenta puntual del cumplimiento de sus funciones. Su relación de mandato se situaba en el ámbito de lo público, era de carácter representativo, y no se hallaba expuesta a ocasión o forma alguna de revocación, ni a injerencia en el ejercicio del voto.

Éste es el contexto en el que conviene situar el Parlamento y los parlamentarios que surgen al amparo del Estado constitucional liberal, para de este modo poder llegar a comprender su organización y reglas de funcionamiento. Estamos en presencia de un Parlamento de formas, acomodado con el orden social en el que se desenvuelve, que no se ve alterado por la presencia de unos inexistentes partidos políticos y sus correspondientes Grupos Parlamentarios, y en el que domina, como no podía ser de otra manera, la figura del Diputado considerado individualmente, dotado además de un importante prestigio y reconocimiento social. El titular de este poderoso mandato representativo tenía como horizonte en su actividad conseguir y procurar fines tan indeterminados como pudieran ser la voluntad general o el interés de la Nación, y para ello actuaba con entera libertad, sin instrucciones ni consignas, fiel a su leal saber y entender, no estando obligado a dar explicaciones de lo actuado a ningún órgano u organización dentro de la Cámara.

En la medida en que la sociedad liberal burguesa fue capaz de mantener este artificioso esquema de la representación política, perduró también un modelo de mandato representativo y de organización parlamentaria que en sus primeros momentos pudo constituir una importante novedad, pero que, a la postre, claudicó fácilmente y con escasa resistencia ante los importantes cambios sociales que se avecinaban.

En efecto, los años que discurren entre la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX fueron testigos de acontecimientos tan excepcionales como fueron los movimientos reivindicativos de una nueva clase obrera, el intento y reivindicación permanente del sufragio universal y, sobre todo, la puesta en escena de unos nuevos agentes de transformación social, asociaciones, partidos y sindicatos, que forzaron la reconducción del viejo Estado liberal, y con él de su modelo de representación política, en lo que bien puede

denominarse «Estado social de partidos». Pedro de Vega <sup>1</sup> ha contemplado esta situación señalando que la burguesía introdujo un concepto de representación puramente individualista en la que desaparecían todas las agrupaciones intermedias y en la que la relación representativa se producía sólo entre el representante y la Nación, de tal modo que *«al fragmentarse ahora este hipotético interés nacional común en un complejo de intereses sociales antagónicos, que se canalizan políticamente a través de los partidos, el dilema a resolver se plantea en los siguientes términos: o bien se sigue insistiendo en el viejo concepto de la representación, lo que supone ignorar la realidad de los partidos, o bien se asume la existencia de los partidos, lo que implica el obligado paso de lo que Duverger ha denominado el tránsito de una concepción individualista a otra comunitaria de la representación»*.

Consecuentemente, este nuevo escenario de la representación política se trasladó también al Parlamento y, aunque los sucesivos textos constitucionales y reglamentarios continuaran incluyendo de forma repetitiva la prohibición del mandato imperativo como si nada de lo que estaba pasando hubiera podido afectar al mandato representativo del Diputado individual y a un Parlamento estructurado a su medida, la realidad no pudo por menos que imponerse reflejando una nueva situación en la que el partido político y el Grupo Parlamentario como prolongación de éste en la Cámara o, en palabras de Balaguer Callejón <sup>2</sup>, como *«instrumento de permanencia del partido en la institución parlamentaria»*, condicionaron y alteraron por completo la organización y la vida parlamentaria dando paso a un modelo de mandato en el que el Grupo Parlamentario competía con sus propios parlamentarios por la representación y por el ejercicio de las funciones parlamentarias. Esta «revolución parlamentaria» ha sido descrita con acierto por Cano Bueso <sup>3</sup>, quien señala que *«la verdadera transformación estructural del Parlamento vendrá de la mano de la irrupción del partido político en la Cámara, pues frente a aquellos parlamentarios portadores de un mandato representativo que perseguían el “interés general” sin atender a otros dictados que no fueran los de su propia “conciencia”, se contraponen ahora el Diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de Grupo Parlamentario, actuando con voto disciplinado y comprometido imperativamente con el programa electoral sometido al sufragio de los electores»*.

En definitiva, el Parlamento actual y los textos constitucionales y reglamentarios que lo soportan continúan, acaso sin alternativa, manteniendo una ficción como es la vigencia de la prohibición del mandato imperativo, cuando, en realidad, la organización y la vida del Parlamento discurren por una senda en la que domina el protagonismo y la presencia del Grupo Parlamentario hasta el punto de que el «viejo» y «gastado» mandato representativo del

<sup>1</sup> P. de Vega García, «Artículo 67. La prohibición de acumulación de mandatos y del mandato imperativo y la obligación de convocatoria reglamentaria de las Cámaras», en Ó. Alzaga (coord.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. VI, Edersa, Madrid, 1989.

<sup>2</sup> M. L. Balaguer Callejón, «La relación entre los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.

<sup>3</sup> J. Cano Bueso, «Grupos Parlamentarios y Representación Política», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.

parlamentario individual se ha visto sustituido por lo que Caamaño Domínguez<sup>4</sup> considera «*un mandato neoimperativo en favor del partido*».

## II. LA CONFIGURACIÓN DEL MANDATO EN UN PARLAMENTO SIN PARTIDOS NI GRUPOS PARLAMENTARIOS

Por insólito que parezca, y aunque hoy cueste imaginar la existencia de un Parlamento en el que el Diputado individual «campe a sus anchas» ejerciendo su mandato representativo sin la censura y el intenso control que de forma constante ejercen actualmente sobre el mismo el partido y el Grupo Parlamentario a que pertenece, toda nuestra experiencia y práctica parlamentaria de los siglos XIX y XX ha estado siempre guiada por unos textos normativos en los que, salvo la excepción que representan las Constituciones de 1978 y 1931 y sus respectivos Reglamentos parlamentarios, nunca se contempló la existencia de partidos y grupos o fracciones parlamentarias y, consecuentemente, no hubo incidencia ni proyección de éstos en la organización y en la vida del Parlamento.

Conviene señalar que en el transcurso de ese largo período que llegó a durar más de cien años, la monarquía parlamentaria española tuvo sucesivamente 6 Constituciones en vigor; 1812, 1837, 1845, 1856, 1869 y, finalmente, 1876, la Constitución de la restauración y la de más larga duración, que enlazó en la práctica con la Constitución republicana de 1931. Basta con efectuar una sencilla lectura para advertir en todas ellas un cierto desinterés constitucional por «lo parlamentario», lo que se demuestra fácilmente al comprobar que salvo el reconocimiento unánime de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, no existe ninguna otra referencia al contenido del mandato parlamentario ni a sus diferentes términos salvo en la Constitución de 1869, la del llamado sexenio democrático, que en sus artículos 40 y 41 dispone expresamente que «*los Senadores y Diputados representan a toda la Nación, y no exclusivamente a los electores que los nombraren*», así como que «*ningún Senador ni Diputado podrá admitir de sus electores mandato alguno imperativo*».

A la vista de lo antes expuesto y como acostumbra a suceder en ocasiones parecidas, la regulación efectiva del mandato parlamentario y de la organización del Parlamento durante este largo período debe buscarse no en los grandes textos constitucionales, sino en otros de menor entidad, pero de singular importancia, como son los Reglamentos parlamentarios. En este caso, afortunadamente, podemos hablar de solamente dos; los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 1838 y 1847.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 fue aprobado en paralelo con la Constitución de 1837 y presenta como gran virtud ser el primero de nuestros reglamentos parlamentarios «homologado» con textos

<sup>4</sup> F. Caamaño Domínguez, *El Mandato parlamentario*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.



equivalentes de otras naciones europeas. De este Reglamento se puede destacar sobre todo una importantísima decisión que consistió en organizar la actividad y el trabajo parlamentario sobre la base de la distribución de los Diputados en Secciones y Comisiones, un discutido sistema de organización de la vida parlamentaria que, sin embargo, perduró durante todo el período de la monarquía parlamentaria hasta la llegada de la II República.

No obstante, el Reglamento que ofrece mayor interés y del que podemos extraer el mejor conocimiento sobre las condiciones de ejercicio del mandato representativo en un Parlamento sin partidos ni Grupos Parlamentarios, es el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847. Este nuevo texto aprobado el 4 de mayo de ese año, en paralelo también con la Constitución de 1845, llegó a experimentar numerosas e importantes modificaciones a lo largo de su dilatada existencia (1874, 1880, 1883, 1887, 1909, 1912, 1918 y 1921), algunas de singular relevancia, lo que en cierto modo explica que pudiera mantenerse en vigor hasta enlazar con el Reglamento de las Cortes de 1931.

Para efectuar este análisis conviene inicialmente partir del texto primitivo de 1847, adicionarlo con las sucesivas reformas, y de esta manera llegar al texto «consolidado» y «actualizado» de 14 de mayo de 1918, del que podemos obtener algunas interesantes conclusiones acerca de cómo estaba organizado y cuáles eran los procedimientos parlamentarios en el Congreso de los Diputados del siglo XIX, así como sobre el contenido real del mandato representativo que en esta Cámara ejercía el parlamentario individual sin «instrucciones ni presión de partido o grupo».

En cuanto a la organización de la actividad y el trabajo parlamentario, ya hemos señalado antes que en defecto de partidos y Grupos Parlamentarios sobre los que poder estructurarse, se optó por una fórmula absolutamente primitiva como fue la distribución de los Diputados, por sorteo, en siete Secciones. Decía así el artículo 40: «... *se dividirán por suerte en siete Secciones de igual número todos los Diputados presentes, y los que entren después serán destinados a la Sección que les corresponda por turno*», y más adelante el artículo 56: «*Las Secciones se designarán por orden numérico, desde el uno al siete, y se renovarán por suerte cada dos meses en la primera sesión hábil o en la inmediata*». Es fácil comprender la gran importancia que llegaron a tener las Secciones en el desarrollo de la actividad parlamentaria, ya que de este órgano parlamentario dependía, entre otros asuntos, la elección de los veintiún Diputados que integraban cada una de las nueve Comisiones Permanentes existentes en correspondencia con los diferentes departamentos ministeriales.

En contraste con lo expuesto, también es cierto que hay autores que han querido ver un incipiente reconocimiento de la existencia de los Grupos Parlamentarios en el Reglamento de 1847 sobre la base de que en el mismo se utilizan expresiones tales como «*diversas fracciones en que se divide la Comisión*» (art. 76), o «*los Diputados dirigirán siempre la palabra al Congreso y no a un individuo o fracción del mismo*» (art. 141). El profesor Sáiz Arnáiz<sup>5</sup>, uno de

<sup>5</sup> A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

los autores que ha tratado con más profundidad esta materia no comparte esta opinión y recuerda, junto con Rojas Sánchez<sup>6</sup>, que *«en diciembre de 1884 se prohibió expresamente a un grupo de miembros del Senado, tanto por la Presidencia de la Cámara como del propio Gobierno, utilizar el recinto parlamentario para celebrar una reunión y discutir materias políticas fuera del período de sesiones»*, señalando también, en relación con la reforma de 1918, que con ella no se daba el tratamiento que merecían las realidades políticas entonces existentes en el seno del Congreso, sino que *«se continuó sin dotar de un estatuto propio a los grupos presentes en el Parlamento cuando ya en la sociedad civil los partidos —o por lo menos algunos de ellos— se manifestaban con rotundidad y cuando en otros Estados europeos como Francia o Italia se había reconocido formalmente, o se estaba a punto de hacerlo, a las fracciones parlamentarias»*.

Como se ha advertido en páginas anteriores, las sucesivas Constituciones del período objeto de análisis demostraron en todo momento un escaso interés por los asuntos parlamentarios, y esta circunstancia nos obliga de nuevo a buscar en los textos reglamentarios las condiciones de ejercicio y el contenido del mandato de los Diputados de aquellas Cortes.

En este caso, el Reglamento de 1847, con todas sus reformas, resultó ser sumamente prolijo y detallado al tratar de esta materia, pero para comprender mejor cómo se pudo configurar el mandato representativo en toda su extensión es necesario imaginar un Parlamento sin partidos, sin grupos, sin disciplina de voto, sin dimisiones en blanco, sin cláusula de conciencia, sin... tantas cosas. En definitiva, es necesario imaginar otro Parlamento, o lo que es lo mismo, un Congreso de los Diputados en el que el mandato permitiese al menos a cada uno de sus miembros:

- Gozar de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad.
- Cumplir una función honorífica, ya que el cargo no era retribuido.
- Integrarse por sorteo o turno en una de las Secciones.
- Formar parte, como máximo, de dos Comisiones
- Ejercer el derecho de voto en Pleno, y en las Secciones y Comisiones de que formase parte, aunque limitadamente en los casos de elección de Secretarios, así como de miembros de las Comisiones Permanentes.
- Hacer uso de la palabra en las «discusiones» parlamentarias siempre que ésta fuera solicitada, y de conformidad con el régimen de turnos establecido.
- Asistir a las sesiones de Pleno y de Comisiones, incluso no formando parte de éstas, así como solicitar licencia para ausencias superiores a ocho días.

En cuanto al ejercicio de las funciones parlamentarias, el Reglamento distinguía con precisión la función legislativa, la función de impulso y la función de control, aunque se debe efectuar una importante salvedad en cuanto

---

<sup>6</sup> G. Rojas Sánchez, *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, Ediciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, 1981.

al modo en que éstas debían ser ejercidas: Esto es, a falta de partidos y Grupos Parlamentarios, el Reglamento imponía en muchas ocasiones el ejercicio «colectivo» de las funciones parlamentarias, con lo que se ponía en evidencia que en el Parlamento del siglo XIX al lado de la presencia y el predominio del Diputado individual existía también un modelo organizado y colegiado del trabajo parlamentario. Así se explica que:

- Para ejercer la función legislativa, los Diputados pudieran presentar proposiciones de ley, sin que las mismas fueran firmadas por más de siete Diputados (arts. 85 y 87).
- Para ejercer la función de impulso, los Diputados pudieran presentar proposiciones no de ley que deberían ir firmadas por siete Diputados (art. 163).
- Para ejercer la función de control, los Diputados pudieran formular individualmente interpelaciones y preguntas al Gobierno y sus Ministros (arts. 166 y 171), pero en el caso de censura al Gobierno, o acusación de los Ministros, la iniciativa debería estar firmada por siete Diputados (arts. 203 y 211).

### III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU INCIDENCIA EN EL MANDATO PARLAMENTARIO

Si la situación antes descrita en la que se daba el ejercicio «libre» de las funciones que integraban el mandato parlamentario del Diputado individual podía explicarse por la ausencia o por la falta, al menos formalmente, de partidos y Grupos Parlamentarios que pudieran condicionar dicho ejercicio con su presencia coactiva en el Parlamento, parece razonable pensar que tal estado de cosas tuvo que verse profundamente alterado desde el mismo momento en que partidos y grupos obtuvieron su reconocimiento legal, pero sobre todo, cuando consiguieron alcanzar rango y reconocimiento constitucional.

En lo que concierne a los partidos políticos, la realidad política española del siglo XIX se encuentra salpicada por la actividad y por la presencia constante de diferentes formaciones políticas como fueron el Partido Moderado, el Partido Progresista, o el Partido de la Unión Liberal. Todas ellas pudieron tener inicialmente un cierto soporte legal a partir del reconocimiento del derecho de asociación por el Decreto de 20 de noviembre de 1869, el artículo 17 de la Constitución de 1869, y la Ley General de Asociaciones de 1887. No obstante, su pleno reconocimiento constitucional, junto con las importantes consecuencias que este hecho implicaba, se efectuó en España como en el resto de Europa en fecha mucho más tardía, a raíz de la aprobación del artículo 6 de la Constitución de 1978.

Por lo que toca a los Grupos Parlamentarios, éstos, como prolongación evidente de los partidos políticos han seguido un camino semejante y paralelo en cuanto a su reconocimiento legal y constitucional. En este sentido,

Morales Arroyo <sup>7</sup> ha venido a destacar que a pesar de las reticencias manifestadas inicialmente, durante el último tercio del siglo XIX se avanzó en un proceso de asunción por vía consuetudinaria de algo tan real como el Grupo Parlamentario, órgano con el que se pretendía organizar a los Diputados de las distintas formaciones políticas en el ámbito de un Parlamento cada vez más complejo. Sin embargo, no debe causar extrañeza que al igual que en otras Cámaras europeas, su primer reconocimiento normativo se produjera en los artículos 11 y 12 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1931, llegando a alcanzar rango constitucional mediante el artículo 62 de la Constitución de la II República, en el que se disponía que *«el Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como maximum, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica»*. Como es de sobra conocido, el artículo 78 de la vigente Constitución española vuelve a «constitucionalizar» a los Grupos Parlamentarios con la utilización de términos que coinciden casi literalmente con los de la Constitución republicana.

Ni que decir tiene que esta nueva realidad que hoy contemplan tanto la Constitución, como los Estatutos de Autonomía y sus correspondientes Reglamentos parlamentarios, y en la que se reconoce abiertamente la presencia y el papel dominante de partidos y Grupos Parlamentarios, ha tenido ya importantes consecuencias y causado efectos, en ocasiones «devastadores», para el «viejo» mandato representativo del Diputado individual.

De esta manera nos encontramos con una situación en la que se da la siguiente paradoja.

Por una parte, la propia Constitución en el artículo 67.2 y la totalidad de los Estatutos de Autonomía confirman categóricamente la prohibición del mandato imperativo en favor de todos sus parlamentarios. Es más, señala Pedro de Vega <sup>8</sup>, *«aun en el supuesto de que esta prohibición no se hubiera producido, habría que llegar a idéntica conclusión tras la lectura de los preceptos contenidos en los artículos 1.2 y 66.1, donde se configura el principio de la representación nacional»*. A ello hemos de añadir que el mandato parlamentario representativo debe ser asimismo contemplado a la luz del artículo 23.2 CE, ya que nos encontramos también en presencia de un derecho fundamental de configuración legal, a efectuar en este caso, preferentemente, por medio del reglamento parlamentario.

Una lectura tan positiva de los artículos 67.2 y 23.2 CE viene a reforzar evidentemente la institución del mandato parlamentario representativo, explica la posición de autores como García Roca <sup>9</sup> que quieren revitalizar el papel y las funciones del Diputado individual, y permite entender algún pronunciamiento sobradamente conocido del Tribunal Constitucional confirmando esta línea de pensamiento al decir que *«la elección de los ciudadanos recae*

---

<sup>7</sup> J. M. Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

<sup>8</sup> P. de Vega García, *op. cit.*

<sup>9</sup> J. García Roca, *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

sobre personas determinadas y no sobre partidos o asociaciones que los proponen al electorado», y que «la democracia participativa que la Constitución establece no queda realizada, como bien se comprende, con el sufragio irreflexivo o de otro modo desatento a la identidad de las personas que figuran como candidatos en las distintas listas electorales» (STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4).

Por otra parte, y en contraste con cuanto se acaba de exponer, debemos destacar al mismo tiempo que la Constitución también ha tomado otras decisiones de enorme trascendencia para el caso entre las que se incluye, en primer lugar, la «constitucionalización» en el artículo 6 de los partidos políticos. Desde el momento en que a éstos se les atribuye el desempeño de importantísimas funciones públicas, «expresar el pluralismo político», «concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular», y «ser instrumento fundamental para la participación política», se está condicionando y alterando seriamente el ejercicio del mandato representativo por el parlamentario individual.

Pero es que además y como ya se dijo en páginas anteriores, el artículo 78.1 CE ha conferido también rango constitucional a los Grupos Parlamentarios. Nos estamos refiriendo a órganos principales de la vida parlamentaria a los que el Tribunal Constitucional ha dedicado numerosos pronunciamientos considerándoles «*emanación de los partidos políticos*» (ATC 12/1986, FJ 3), describiéndoles como «*entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias*» (STC 64/2002, FJ 3) y, sobre todo, reconociéndoles no sólo legitimación procesal, sino algo tan importante como es, pese a las fundadas reticencias expuestas por Arce Janariz<sup>10</sup>, la titularidad de los derechos que el artículo 23.2 garantiza a los cargos y funciones públicas.

En este último sentido conviene señalar que el fundamento jurídico primero de la STC 36/1990 expone con toda claridad que «*ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen*». Ante tal planteamiento debemos ineludiblemente reflexionar y preguntarnos acerca de las condiciones de vigencia y ejercicio de los derechos que se derivan del artículo 23.2 CE habida cuenta que, de alguna manera, el mandato representativo se ha visto desdoblado al competir por su titularidad tanto los Diputados considerados individualmente, como los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran.

Quizás no debamos buscar la respuesta para tan compleja situación en el mantenimiento a ultranza del concepto en parte superado de un mandato representativo que «hace aguas» por numerosas partes, ni tampoco en la absoluta magnificación del papel y las funciones que para muchos ciertamente desempeñan hoy partidos y Grupos Parlamentarios con relegación absoluta de los cometidos tradicionales del Diputado individual. Por eso tienen un encomiable valor y resulten acertadas para el caso opiniones como la mani-

<sup>10</sup> A. Arce Janariz, «El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria», en *Cuadernos Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

festada por Ortega Santiago<sup>11</sup> cuando señala que *«en definitiva, nuestra Constitución y las de nuestro entorno jurídico, al mantener el principio del mandato parlamentario libre, han optado por configurar la representación política democrática y los procesos representativos en un régimen de confluencia de diversos actores, y en ningún caso en régimen de monopolio por parte de los partidos; por lo que no parece posible considerar que el reconocimiento constitucional de los mismos, y de sus funciones con trascendencia pública, haya transformado de manera radical la configuración de la representación política»*.

#### IV. EL MANDATO MÍNIMO DEL DIPUTADO CONSIDERADO INDIVIDUALMENTE

Sin perjuicio de que parezca imposible concebir que puedan formularse objeciones en cuanto a que el titular indiscutible del mandato representativo sea el Diputado considerado individualmente, llegado el momento de establecer y de fijar cuál sea su contenido del mismo deberemos tomar necesariamente como punto de partida la situación antes descrita en la se reconoce el desdoblamiento del mandato representativo en favor de una titularidad compartida por el Diputado individual y por el Grupo Parlamentario.

Al mismo tiempo, y dado que a tenor de las últimas y más avanzadas corrientes doctrinales y reglamentarias abunda el reconocimiento de la posibilidad de la existencia en el Parlamento del Diputado no adscrito, o lo que es lo mismo, de aquel Diputado que por una u otra razón no se halla encuadrado dentro de ningún Grupo Parlamentario, deberemos asimismo contemplar el hecho de que exista un cuadro «mínimo» de funciones de las que sea imposible desprover a quien, a pesar de su hoy extraña situación, continua sigue continua siendo titular inequívoco del mandato representativo.

Para efectuar este complejo y laborioso estudio, parece oportuno tomar en primer lugar en consideración aquellos escasos artículos de la Constitución en los que, de una u otra forma, se tratan las funciones de los miembros del Parlamento. Al mismo tiempo también conviene preguntarse si dichos preceptos constitucionales han tenido traslado en todo o en parte a los diferentes Estatutos de Autonomía. Y por último, procede realizar un detallado estudio comparativo del tratamiento y la distribución que merecen las funciones de los parlamentarios tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en los correspondientes Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos y de manera especial, en los de más reciente aprobación (Parlamento de Andalucía 2005, Parlamento de Cataluña y Cortes Valencianas 2006, y Parlamento de Cantabria 2007).

Siendo cierto que la Constitución presta una escasa atención a las funciones parlamentarias, en ella se reconoce al menos que al parlamentario individual le corresponde:

---

<sup>11</sup> C. Ortega Santiago, *El mandato representativo de los Diputados y senadores*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

- Ser titular de la representación con prohibición expresa del mandato imperativo, artículo 67.2 CE.
- Poder ejercer un voto personal e indelegable, artículo 79.3 CE.
- Tener derecho a las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, artículo 71.1 y 2 CE.
- Percibir una asignación económica por su dedicación parlamentaria, artículo 71.3 CE.
- Y por último, ejercer el derecho a la participación política mediante la configuración legal que de su status se efectúe al amparo del artículo 23.2 CE.

El contenido de estos preceptos constitucionales se ha trasladado en su casi totalidad, salvo reticencias iniciales hoy afortunadamente superadas sobre la asignación económica por el ejercicio de la función parlamentaria, a los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas. No obstante, como ya hemos anticipado, han tenido que ser los correspondientes Reglamentos parlamentarios donde se ha materializado la distribución de competencias y funciones entre el grupo y el parlamentario individual, dando forma a la configuración legal del derecho previsto en el artículo 23.2 CE.

A este respecto, y aunque no se concibe que pudiera llegarse a vaciar de contenido y funciones el mandato del parlamentario individual en beneficio evidente del Grupo Parlamentario, debemos prestar especial atención a este proceso, coincidiendo al respecto con el parecer expresado por Pulido Quecedo<sup>12</sup>, al destacar que *«es cierto que el status del parlamentario se ve mediatizado en un Parlamento moderno por los Grupos, pero cabe señalar que el artículo 23.2 supone un instrumento de protección del parlamentario frente al grupo en el que se integra, de tal forma que los Reglamentos parlamentarios no deben constreñir en términos irrazonables el ejercicio de los derechos que integran el status del parlamentario. Es éste un aspecto a revisar y que tiene conexiones con el poder de coerción de los grupos a través de la imposición de medidas disciplinarias»*.

Por lo demás, tomando como pauta el último de los reglamentos parlamentarios autonómicos que ha sido reformado en su totalidad, en este caso el Reglamento del Parlamento de Cantabria aprobado por el Pleno el 26 de marzo de 2007, podemos llegar a establecer que el «contenido mínimo» de competencias y funciones que puede ejercer el Diputado individual en virtud de su mandato representativo incluye necesariamente:

1. En cuanto a su posición personal en la Cámara:
  - El derecho a integrarse en las condiciones establecidas en un Grupo Parlamentario, o a permanecer como Diputado no adscrito.
  - El derecho a una asignación económica, así como a las prestaciones sociales establecidas.

---

<sup>12</sup> M. Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas-Parlamento de Navarra, Madrid, 1992.

- El derecho a la prerrogativa de inviolabilidad así como a fuero especial para el caso de comisión de delito.
  - El derecho al ejercer un voto personal e indelegable, aunque matizado en ocasiones por la situación de voto ponderado a favor de los Grupos Parlamentarios.
  - El derecho a formar parte al menos de una Comisión sin que en el mismo se incluya el derecho a escoger a aquella que sea de su preferencia.
  - El derecho a ocupar cargos en los órganos de funcionamiento de la Cámara, siempre a propuesta de los Grupos Parlamentarios, y con obligación de abandono de los mismos en el caso de abandono o expulsión del grupo proponente.
  - El derecho a intervenir en los turnos a favor y en contra de aquellos debates que se susciten como consecuencia de sus iniciativas parlamentarias.
2. En cuanto al ejercicio de la función legislativa:
- El derecho a ejercer colectivamente la iniciativa mediante la presentación de una proposición de ley con la firma de otros cuatro Diputados.
  - El derecho a presentar enmiendas al articulado en proyectos y proposiciones de ley, con la firma, en su caso, del Portavoz del Grupo Parlamentario a que pertenezca.
3. En cuanto al ejercicio de la función de control:
- El derecho a solicitar documentación e información previo conocimiento, en su caso, del Portavoz del Grupo Parlamentario a que pertenezca.
  - El derecho a formular preguntas.
  - El derecho a formular interpelaciones previo conocimiento, en su caso, del Portavoz del Grupo Parlamentario a que pertenezca.
  - El derecho a exigir la responsabilidad del Gobierno presentando colectivamente una moción de censura que cuente al menos con el 15 por ciento de los miembros de la Cámara.
4. En cuanto al ejercicio de la función de impulso, no hay previsión reglamentaria en virtud de la cual se encuentre habilitado, individual o colectivamente, para la presentación de mociones o proposiciones no de ley.

## V. EL MANDATO COMPARTIDO CON EL GRUPO PARLAMENTARIO

Quizás no sea ésta la expresión mas afortunada, pero hablar de un «mandato compartido» significa recordar de una parte que el primer titular del



mandato representativo continúa siendo el Diputado individual, y de otra, que la práctica parlamentaria nos muestra una realidad consistente, en palabras de Cano Bueso<sup>13</sup>, en que *«el partido, a través del Grupo Parlamentario, condiciona completamente la actividad política del Diputado... y las transformaciones habidas en la democracia representativa han desembocado en que el mandato de los Diputados no es un mandato popular sino de partidos»*.

Lo que resulta evidente es que la actividad parlamentaria hoy se encuentra no solamente compartida, sino también dominada por unos Grupos Parlamentarios que ejercen en la práctica las competencias y funciones parlamentarias de mayor importancia, y que además actúan con escaso o nulo control y, en ocasiones, con prácticas democráticas que en modo alguno se corresponden con el comportamiento exigible a los partidos políticos de los que son emanación y de los que forman parte. Al mismo tiempo, debemos decir que también se puede hallar una razonable explicación para esta situación y para las limitaciones del status del representante individual en beneficio del Grupo, y coincidiendo con Ortega Santiago<sup>14</sup>, señalar que estas deben *«justificarse en razón de la adscripción voluntaria a los mismos y de la organización racional de los trabajos parlamentarios»*.

De cualquier modo, la realidad nos muestra que como complemento del esquema de funciones y competencias antes atribuido como «mínimo» al Diputado individual, hoy, los Grupos Parlamentarios ejercen y son titulares de numerosísimas e importantes competencias y funciones parlamentarias que pueden indiciariamente sistematizarse de la siguiente manera:

1. En cuanto a la posición del Grupo Parlamentario:
  - Propone a los candidatos para integrar los órganos de gobierno del Parlamento.
  - Propone a los candidatos para el nombramiento en numerosos órganos ajenos al Parlamento.
  - Designa a los miembros de Ponencias, Comisiones así como de la Diputación Permanente.
  - Interviene por medio de sus Portavoces en todos los debates en los que se contempla turno al efecto.
2. En cuanto al ejercicio de la función legislativa:
  - Ejerce la iniciativa mediante la presentación de Propositiones de Ley.
  - Solicita las comparecencias de expertos, autoridades y funcionarios.
  - Presenta enmiendas a la totalidad y al articulado de Proyectos y Propositiones de Ley.

---

<sup>13</sup> J. Cano Bueso, *op. cit.*

<sup>14</sup> C. Ortega Santiago, *op. cit.*

3. En cuanto al ejercicio de la función de control:
  - Presenta Interpelaciones a tramitar por los procedimientos ordinario o de urgencia.
  - Presenta Mociones subsiguientes al debate de una Interpelación.
  - Solicita las comparecencias de expertos, autoridades y funcionarios.
4. En cuanto el ejercicio de impulso:
  - Presenta Propositiones no de Ley.

# **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 <sup>1</sup>: «*Los Diputados se constituirán en Grupos Parlamentarios...*».

---

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

<sup>1</sup> 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.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> 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—<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> 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.<sup>a</sup> 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 vigente<sup>3</sup> Reglamento de la Asamblea de Madrid, *a contrario*, al hecho del asociacionismo<sup>4</sup>, 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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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*»<sup>5</sup>, 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-

<sup>5</sup> 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 tasadas<sup>6</sup>. 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-

<sup>6</sup> Vid. M.<sup>a</sup> 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 Galicia<sup>7</sup>; 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 parlamentaria<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup> 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*».

<sup>8</sup> 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»*<sup>9</sup>.

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»*<sup>10</sup>.

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.

<sup>9</sup> 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.<sup>a</sup> 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.

<sup>10</sup> 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 solemnidad<sup>11</sup>. 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 Grupo<sup>12</sup>, y en el que, además, se hará constar:

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 oficial<sup>13</sup>.
- 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 discutible<sup>14</sup>, 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:

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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*<sup>15</sup>, 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-

---

<sup>15</sup> 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 <sup>16</sup>.

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 <sup>17</sup>, 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 <sup>18</sup>, 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

<sup>16</sup> 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».

<sup>17</sup> Vid. el especial carácter de la desaparición del partido y sus eventuales efectos sobre el Grupo Parlamentario en los trabajos de: J. M.<sup>a</sup> 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.

<sup>18</sup> 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)]<sup>19</sup>—, compor-

<sup>19</sup> 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.<sup>a</sup> 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 <sup>20</sup>.

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

---

<sup>20</sup> 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 parlamentarios<sup>21</sup>, se formalizó con fecha de 24 de septiembre de 1985<sup>22</sup>, con ocasión del rechazo manifestado por el Grupo Parlamentario Comunista a que se integrase en el mismo el Diputado Sr. González Ontaneda<sup>23</sup>. Tras el ulterior cese en su condición del propio Diputado, el Grupo Mixto se mantuvo, al «dejar de pertenecer» al Grupo Parlamentario Comunista<sup>24</sup> la Sra. Roney Albareda<sup>25</sup>, 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 1087/1985<sup>26</sup>—.

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 miembro<sup>27</sup>, tras su debida adscripción<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de 18 y 20 de junio de 1985.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> *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.

<sup>24</sup> 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».

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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 González<sup>29</sup> —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 1986<sup>30</sup>, 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 solicitaron<sup>31</sup> constituir la «Agrupación de Parlamentarios del Partido Demócrata Popular de la Asamblea de Madrid»<sup>32</sup>, 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»<sup>33</sup>, 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-

---

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

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

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

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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<sup>34</sup>, 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<sup>35</sup>, 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<sup>36</sup>, 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-

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

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

<sup>36</sup> 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.



# Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, EL PARLAMENTARIO Y EL PARLAMENTO.—1.1. La regulación constitucional.—1.2. La regulación estatutaria.—1.3. El sentido de la regulación del bloque de la constitucionalidad.—II. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO: EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.—2.1. El Pleno.—2.2. La Mesa.—2.3. La Junta de Portavoces.—2.4. Las Comisiones.—2.5. La Diputación Permanente.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO.—3.1. Debate.—3.2. Votación. El voto ponderado. 3.3. Ejercicio de las funciones parlamentarias.

## I. INTRODUCCIÓN: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, EL PARLAMENTARIO Y EL PARLAMENTO

### 1.1. La regulación constitucional

No puede descubrirse con sorpresa, a estas alturas de siglo, que los Grupos son instrumentos fundamentales en la organización y en el funcionamiento de todos los Parlamentos. A nadie se le escapa que la racionalización del parlamentarismo se ha servido de un creciente protagonismo de los grupos para intentar atemperar los eventuales excesos de un sistema basado en el puro (aunque algunas veces brillante) individuo. En este ámbito, las fórmulas utilizadas por la doctrina, patria y foránea, han sido diversas para describir la actual situación y la realidad del Parlamento de grupos. Así y en relación con el siempre diferente sistema británico, M. Duverger llamaba la atención sobre la «autoridad» del Grupo Parlamentario sobre el partido político<sup>1</sup>; por su par-

---

★ Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

<sup>1</sup> M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1982, p. 236.

te y en otro lugar, S. Tosi también ha señalado que son los Grupos Parlamentarios «motor fundamental de la actividad de la Cámara <sup>2</sup>». Entre nosotros, es muy citada la definición que describe a los Grupos Parlamentarios como «el brazo del partido en las instituciones representativas <sup>3</sup>». En definitiva, el parlamentario individual casi no existe en la puridad liberal con lo que fue concebida, y es que como le gusta escribir a L. Villacorta «desde la irrupción de los partidos de masas, como consecuencia de la incorporación del principio del sufragio universal, son los propios partidos políticos los agentes que posibilitan en realidad el desarrollo de los procesos políticos» <sup>4</sup>.

La entrada, primero imperceptible y luego plena y evidente, del partido político en la Cámara implicó una transformación estructural del Parlamento. Se podía presagiar ya hace mucho tiempo que el futuro del Parlamento pasaba por el grupo, pero el futuro en el Parlamento «está siempre muy cerca», nos advierte B. Pendás <sup>5</sup> y lo evidente no tardó en llegar. Hay quien parece lamentarlo, pero ya no existen aquellos parlamentarios que eran depositarios de un mandato parlamentario y que perseguían el interés general sin atender a otros dictados que no fuesen los de su propia «conciencia». Como se sabe, los Diputados elegidos en las listas de un partido político se integran en un organigrama más o menos estructurado de Grupo Parlamentario, que actúa, casi siempre, de forma disciplinada y comprometido con el programa electoral sometido al sufragio de los ciudadanos. En general, se percibe una cierta opinión negativa hacia los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos y el papel que desempeñan en el Parlamento del siglo XXI. Pero no hay que dramatizar. Es cierto que el «romántico» parlamentario individual, capaz de convencer con su oratoria al resto de representantes de la Nación no existe (¿pero existió en verdad alguna vez?). Lo único cierto es que los Grupos Parlamentarios desempeñan una función insustituible en el funcionamiento y en la organización parlamentarios y son el trasunto parlamentario de los partidos políticos, como nos recordó García Pelayo. De hecho hay quien los presentara, incluso, como reales depositarios de la soberanía. De forma más precisa, J. J. González Encinar se refería a los partidos como entes situados entre el Estado y Sociedad, «nacen en la sociedad, pero tienen al Estado como objetivo» <sup>6</sup>. En cualquier caso y sea cual sea la opinión doctrinal que se defiende, los grupos coordinan la actividad de los parlamentarios y represen-

<sup>2</sup> S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milán, 1993, p. 160.

<sup>3</sup> F. Santaolalla López, «Partido político, Grupo Parlamentario y Diputado», en J. J. González Encinar, *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, p. 96.

<sup>4</sup> L. Villacorta Mancebo, *Hacia del equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, 1989, p. 88. Señala este autor que el Grupo Parlamentario se encarga, incluso, de mantener en el poder a los miembros del Gobierno.

<sup>5</sup> B. Pendás García, «Otras fuentes. Esbozo de una construcción principialista», en VVAA, *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria, 1996, p. 227.

<sup>6</sup> J. J. González Encinar, «Democracia de partidos *versus* Estado de partidos», en J. J. González Encinar, *Derecho...*, op. cit., pp. 26 y 27. Este autor señala, además, que «el poder lo ejercen las fuerzas políticas representativas de las distintas aspiraciones e intereses y es un poder limitado... El hecho es que el poder "real" para hacer la Constitución corresponde a los partidos», J. J. González Encinar, «La Constitución y su reforma», *REDC*, 17, 1986, p. 355.

tan *de facto* a los partidos políticos con la proyección conocida, sobre todo en el funcionamiento y en la formación de la voluntad parlamentaria. No es ningún drama, es la realidad.

Pero si es recurrente señalar que los Grupos Parlamentarios tienen una importancia insustituible en el moderno parlamentarismo, también lo es el dar cuenta de las consecuencias que posee la prohibición constitucional del mandato imperativo. En cualquier caso, no va a ser fácil compatibilizar esta prohibición con la realidad de los Grupos. Aunque no puede desconocerse que esta prohibición es casi una ficción jurídica, lo cierto es que se produce una aparente descoordinación en el propio texto de la norma. Este problema y su resolución tienen un efecto nada clarificador en la titularidad de los cargos públicos parlamentarios y, en concreto, de los miembros de la Mesa y de las Comisiones y también de algún otro órgano más.

Brevemente, de la jurisprudencia de 1983, que recuerda el alcance personal del mandato, puede destacarse<sup>7</sup> la STC 10/1983, de 21 de febrero, y se dijo de modo muy tajante que «el sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que, pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos... El derecho que la Constitución (art. 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados... En el caso de los cargos y funciones públicos de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo».

De hecho, la (de momento) imposible mutación en la inicial interpretación constitucional de la prohibición del mandato y de la «propiedad del escaño», ha implicado que las principales fuerzas políticas hayan intentado pactar entre ellos para expulsar de la representación a los denominados «tráns-fugas». Todo ello ha estado forzado porque el mandato sigue siendo individual. El asunto tiene su relevancia a los efectos de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos, porque se ha forzado la aprobación de

---

<sup>7</sup> Posteriormente esta jurisprudencia ha sido desarrollada por nuestro Tribunal Constitucional en otros pronunciamientos, como las SSTC 298/2006, de 23 octubre; 48/2003, de 12 de marzo, o 64/2002, de 12 de marzo, por citar algunas de las más relevantes.

acuerdos políticos *extra legales*. El último del que se tiene noticia para la prohibición del transfuguismo es el Acuerdo de 23 de mayo de 2006<sup>8</sup> suscrito por el Ministro de Administraciones Públicas y las principales fuerzas democráticas, que pretende su aplicación al ámbito parlamentario (apartado octavo del acuerdo) y en el que se incluye la prohibición, por ejemplo, del Diputado tráfuga de participar en la Junta de Portavoces.

No es posible efectuar en este Capítulo del libro sobre Grupos Parlamentarios una exposición entre la relación que hay entre Grupo y partido, no siempre feliz ni armónica<sup>9</sup> por cierto, ni sobre el alcance que tiene el mandato parlamentario. Estos temas se estudian con suficiente profundidad y brillantez en otras partes de este libro. No obstante y a los meros efectos del estudio de la relación del grupo en la organización parlamentaria, hay que partir de una realidad incontestable. Casi sin querer, el Tribunal Constitucional en ATC 12/1986, de 15 de enero, señaló que son los Grupos Parlamentarios «emanación de los partidos políticos», para distinguirlos del propio «Diputado, como persona física sujeto de derechos». Es una evidencia afirmar que los partidos políticos mantienen una férrea disciplina sobre el comportamiento de los parlamentarios mediante el grupo. Es normal no sólo que el grupo tenga influencia sobre la organización y el funcionamiento del Parlamento, como ingenuamente señala algún autor patrio, sino que una y otro giran de forma principalísima sobre el grupo. De este modo puede decirse que el Diputado individual figura en los archivos del olvido parlamentario.

De hecho, la preferencia total del Grupo Parlamentario en la composición de los órganos parlamentarios ha sido consagrada por el propio Tribunal Constitucional. En efecto y sin desconocer que el mandato parlamentario es individual, el *Derecho parlamentario español* tiende a ordenar que la composición de los órganos parlamentarios sea dominada por los partidos políticos. Así, la importancia del partido en la configuración institucional ha sido confirmada por la STC 32/1985 en donde se señala que «es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales

<sup>8</sup> Ya hubo otros dos suscritos entre las fuerzas democráticas españolas de fechas los acuerdos adoptados el 7 de julio de 1998 y el 26 de septiembre de 2000.

<sup>9</sup> M.<sup>a</sup> L. Balaguer Callejón ha señalado que «la relación entre el partido político, el representante y militante o simpatizante, y el Grupo Parlamentario del partido, mantiene una potencial conflictividad que deriva de la propia situación de interés de cada uno de estos entes, así como de la coyuntura política que atraviese la relación de cada uno de ellos en función del conjunto». En su trabajo, «La relación entre los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, p. 45.

representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías. Siendo ello así, la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable».

Y es que la naturaleza grupocrática de la regulación reglamentaria se hace más evidente y descarnada cuanto más modernos son y avanzados parecen los Reglamentos Parlamentarios que configuran al parlamentario como miembro de un Grupo Parlamentario. No debe extrañar por ello que, incluso, algunos Reglamentos españoles hayan considerado a los Grupos Parlamentarios parte de la organización de la Cámara. Éste es el caso del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y de los recientes Reglamentos del Parlamento de Cataluña, y del de *les Corts* Valencianes (aprobados durante el año 2006). Desde luego, los Grupos Parlamentarios son parte de la organización parlamentaria y son parte de la organización política de la Cámara. No son la Cámara, ni expresan la voluntad parlamentaria de la misma y mucho menos la administrativa. Pero todos juntos conforman el Parlamento y su voluntad es la del Parlamento. Por eso se ha arbitrado un órgano como la Junta de Portavoces mediante el que se manifiesta la voluntad de los Grupos Parlamentarios. Y por este motivo no debe extrañar que, ya desde hace tiempo y por la superación de sus complicaciones, en la doctrina italiana se haya dicho que sea un pseudo-problema<sup>10</sup>. En definitiva, el *Derecho parlamentario español* se mueve en la contradicción de respetar el mandato parlamentario individual y el reconocimiento de la estructura de grupos en que se constituye el nuevo Parlamento.

Lo que hacen los distintos textos no es sino constatar la dimensión actual del Parlamento y de los Grupos Parlamentarios. En efecto, no son órganos de las Cámaras, pero el significado parlamentario de los mismos es nuclear para determinar con la mayor de las precisiones una cuestión que ya es imprecisa de por sí, y que se mueve en el limbo de la inseguridad de la política. En este sentido, cuál es la posición que se tenga en la materia de la naturaleza de los Grupos Parlamentarios, influirá en la solución del tema de la organización y funcionamiento parlamentario. Si se afirma que son órganos de los partidos, la posición de los grupos es de menor relevancia que si se defiende que estamos ante órganos parlamentarios, pues en este caso la centralidad parlamentaria de los mismos será mayor.

En conclusión, lo cierto es que la Constitución reconoce la prohibición del mandato imperativo, pero la propia evolución del sistema no ha hecho sino confirmar la realidad del centralismo de los Grupos. Por eso, el Parlamento no ha podido sustraerse a los tiempos modernos y, de hecho, la Constitución reconoce, cierto de que de un modo indirecto muy del gusto de

<sup>10</sup> Cfr. T. Martínez, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1994, en especial pp. 308 y ss. También en las ediciones posteriores de este manual desde 2002.

nuestro constituyente, la centralidad organizativa parlamentaria de los Grupos. Así, el artículo 78.1 CE dispone que «en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un número mínimo de veintiún miembros, *que representarán a los Grupos Parlamentarios*, en proporción a su importancia numérica». No es fácil extrapolar esta disposición a todos los órganos parlamentarios. Por ello, reconociendo la Constitución que los Grupos Parlamentarios dominan la composición y funcionamiento de la Diputación Permanente, hay que entender que, de una forma restrictiva, sólo podrían los Reglamentos parlamentarios introducir en este órgano este «dominio» pleno de los grupos. Extenderlo a todos los órganos parlamentarios no sería muy acomodado con la configuración individual que tiene el mandato parlamentario en nuestra Constitución. Esta materia es muy importante a efectos de organización parlamentaria, y también, como se verá, en relación con el funcionamiento y en concreto en materias como las votaciones o el régimen de sustituciones.

## 1.2. La regulación estatutaria

Los Estatutos de Autonomía<sup>11</sup> no regulan de una forma diferente la función de los Grupos Parlamentarios en la estructura parlamentaria, pues en la regulación que introducen no tienen éstos una relevancia notable en lo que a la organización y al funcionamiento parlamentarios se refiere, aunque sí reconocen a los Grupos más funciones que lo que hace la Constitución. De los últimos Estatutos que se han reformado, el de la Comunidad Valenciana incide, de forma algo más desarrollada que el resto, en el papel que los Grupos Parlamentarios tiene. Así, este Estatuto de Autonomía sitúa a los Grupos en una posición preeminente en el funcionamiento de *Les Corts*, pues señala, por ejemplo, el artículo 25.3 EACV que pueden solicitar una sesión extraordinaria (en un número que determine el Reglamento), también les atribuye el ejercicio de la iniciativa legislativa (art. 36.2 EACV), la facultad de presentar candidatos a Presidente de la Generalidad (art. 27.1 EACV) y, finalmente se les atribuye la iniciativa de reforma estatutaria (art. 81.1 EACV). Es cierto que no son demasiadas referencias y que se echa en falta una norma general que regule la posición del Grupo, pero teniendo en cuenta la naturaleza de los Estatutos en nuestro ordenamiento, no cabe duda de que es un reconocimiento importante de las funciones que tienen los grupos y la Junta de Portavoces en un Parlamento autonómico.

Por su parte, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, los Grupos Parlamentarios toman, sin duda, una relevancia desconocida hasta ahora en una regulación estatutaria. Es mayor, si cabe, que en el EACV, pues a los Grupos Par-

---

<sup>11</sup> Por su propia naturaleza, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla no incluyen en su articulado mención alguna a los Grupos Parlamentarios, sino a los «grupos políticos» presentes en la Asamblea (arts. 9.2 EAMEL y 9.2 EACEU).



lamentarios se les reconoce el papel nuclear que *de facto* venían desarrollando. Así, el artículo 59.2 EAC determina, como contenido propio de la reserva de Reglamento del Parlamento, la regulación de los requisitos para la formación de Grupos Parlamentarios y, lo que tiene más relevancia a los efectos de este estudio, determina que «la intervención de éstos en el ejercicio de las funciones parlamentarias y las atribuciones de la Junta de Portavoces» es contenido del Reglamento. No es habitual que un Estatuto de Autonomía recoja esta función nuclear de los Grupos, pero el EAC introduce un mayor contenido. Así, esta norma, en el siguiente apartado, también aclara que «los Grupos Parlamentarios participan en todas las comisiones en proporción a sus miembros», y por su parte, el artículo 59.4 EAC con una fórmula algo más respetuosa con la configuración constitucional del mandato parlamentario, pero alejándose algo de lo dispuesto en el artículo 78.1 CE, dispone que la Diputación Permanente está formada «por el número de Diputados que el Reglamento del Parlamento determine, en proporción a la representación de cada Grupo Parlamentario». Otras disposiciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña también inciden en el papel importante de los grupos, como es el artículo 60.1 EAC que permite que a propuesta de tres Grupos Parlamentarios sea convocada sesión extraordinaria del Pleno, o como la propuesta para la designación de Senadores [art. 61.a) y disposición adicional primera EAC], o el reconocimiento expreso de iniciativa legislativa (art. 62 EAC) y la muy relevante función de los Grupos Parlamentarios en el complicado procedimiento de reforma estatutaria regulado en los artículos 222 y 223 EAC. Finalmente, el EAC prevé que también los Grupos Parlamentarios (disposición transitoria primera) puedan solicitar al Consejo de Garantías Estatutarias dictamen «sobre la compatibilidad con el Estatuto de las leyes del Parlamento o de las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno antes de su entrada en vigor». Como se verá, es el Estatuto de Autonomía de Cataluña acaso el único que presenta un modelo organizativo parlamentario algo más moderno que el resto de Parlamentos de España, que parten de presupuestos (al menos en la letra escrita de la Norma) más tradicionales, y cercanos a la mencionada vertiente más individual y, por tanto, menos estructurada en torno al Grupo Parlamentario.

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se nota cierta evolución en la regulación de la estructura parlamentaria, aunque no alcanza el significado que tiene en el Estatuto de Autonomía catalán. No obstante, en el texto andaluz, determina una especial funcionalidad de los Grupos Parlamentarios, al determinar en su artículo 103.3 EAAND su legitimación para solicitar de la Presidencia de la Cámara, la celebración de sesiones extraordinarias y disponer, en el párrafo siguiente, que «el número mínimo de Diputados para la formación de los Grupos Parlamentarios» es contenido necesario y propio del Reglamento parlamentario. Finalmente, este Estatuto de Autonomía gradúa la participación de los grupos en la organización parlamentaria y la extiende, de forma considerable, pues «participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros».

En general, los Estatutos de Autonomía contienen disposiciones, no sistemáticas, que proporcionan una importancia y prevén la participación a los Grupos Parlamentarios en la estructura y funcionamiento del Parlamento. Destaca, por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Asturias, cuyo artículo 30 EAAST señala que «los componentes de la Junta se constituyen en Grupos, cuyas condiciones de formación, organización y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo y se garantizará la presencia de cada uno de éstos en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica». También incluye esta regulación en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Y muy similar es la de los artículos 13.2 EAEL o 14 del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuya única diferencia con esta regulación es que no determina la obligatoriedad del parlamentario de pertenecer a un Grupo Parlamentario (aspecto absolutamente esencial, por lo demás). Asimismo, este Estatuto de Autonomía dispone también la proporcionalidad en la importancia numérica del Grupo Parlamentario para la designación de Senadores regulado en el artículo 69.5 CE<sup>12</sup>. Muy similar es también la norma incluida en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, pues en su artículo 26 precisa que el Reglamento exigirá «un número mínimo de miembros para la formación de Grupos Parlamentarios, la intervención de éstos en las actividades de la Asamblea, así como las funciones de la Junta de Portavoces». Por su parte, también los Grupos de la Asamblea participarán en todas las Comisiones en proporción a sus miembros. Además de determinar la legitimidad de los Grupos Parlamentarios para solicitar de la Presidencia la convocatoria de sesiones extraordinarias, este Estatuto de Autonomía atribuye a los grupos una función de cierta importancia en el funcionamiento parlamentario. Así, el artículo 19.j).2 EAEX se refiere a la legitimación de los grupos para *establecer* «fórmulas adicionales de control» en los Decretos Legislativos autonómicos; además, sólo los Portavoces *designados por los grupos* son consultados por el Presidente de la Asamblea para designar un candidato a la Presidencia de la Junta<sup>13</sup>. Por otra parte y aunque no es unánime en la regulación estatutaria, también dispone la necesaria pertenencia de los parlamentarios a un Grupo

<sup>12</sup> Sustancialmente coincidente es la regulación del Estatuto de Autonomía que se está tramitando en la actualidad, en el momento de entrega del presente trabajo. Así, el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón prevé, en el texto remitido a las Cortes, en su artículo 39.5 que «los Diputados y Diputadas de las Cortes de Aragón se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyas condiciones de formación, organización y funciones regula el Reglamento de la Cámara. Dichos Grupos Parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y Comisiones, en proporción a su importancia numérica». También de forma proporcional a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios se efectuará la designación por las Cortes de Senadores aludida en el artículo 69.5 CE.

<sup>13</sup> Es llamativo, en relación con este Estatuto de Autonomía, que se utilice el concepto de Grupo Parlamentario para regular la consulta del Presidente de la Asamblea y que el concepto de «grupo político con representación parlamentaria» (incluido en el art. 99 CE) se utilice para otras funciones reguladas en este Estatuto de Autonomía, como, por ejemplo, en la función de designación de Senadores por el Pleno de la Asamblea, la cual se efectuará en proporción al número de miembros de los Grupos Políticos representados en la Asamblea y su mandato terminará el día de la disolución de la Cámara. [art. 19.2.e) EAEX].

Parlamentario, el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Madrid, cuyos «Portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea». Además, contiene este Estatuto de Autonomía las disposiciones estatutarias habituales sobre funciones de los Grupos, como convocatorias de sesiones parlamentarias extraordinarias, incluyendo las disposiciones (no tan habituales) sobre legitimación de los Grupos Parlamentarios para ejercer la iniciativa legislativa (art. 15.2 EAMAD).

Como puede ser comprensible, esta breve referencia a la regulación estatutaria sólo tiene por objeto mencionar las principales cuestiones que asaltan en relación con la influencia de los Grupos Parlamentarios en la estructura y funcionamiento del Parlamento, las cuales quedan cubiertas en la regulación estatutaria. Por ejemplo, era también muy interesante la regulación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Además de prever esta norma que la «formación de un Grupo Parlamentario» era contenido necesario del Reglamento, se disponía en el artículo 25.1 EAIB, al modo casi del artículo 78.1 CE, la proporcionalidad de la Diputación Permanente y la representatividad de los grupos en su composición y nombramiento. Además y esto era una novedad, este Estatuto de Autonomía es el único que dispone la incompatibilidad del «cargo» de portavoz de Grupo Parlamentario con el de miembro del Gobierno balear (art. 37.2 EAIB)<sup>14</sup>.

Y es que en realidad casi todos los Estatutos de Autonomía incorporan regulaciones muy similares entre sí. Así, el artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia determina que el Reglamento debe precisar el «número mínimo» de Diputados para la formación de Grupos Parlamentarios, así como la intervención de éstos en el proceso legislativo y las funciones de la Junta de Portavoces. También contienen esta disposición los artículos 11.4 EACLM o 12.6 EACANT, el cual, de forma similar a la regulación del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, determina también que «los Grupos Parlamentarios participarán en las Comisiones en proporción al número de sus miembros». También este Estatuto de Autonomía exige que el Reglamento de la Cámara debe respetar «la proporcionalidad de los distintos

<sup>14</sup> En el momento del cierre de este trabajo, se acaba de tramitar una reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero) que contiene alguna modificación sustancial (que no es, obviamente, la de más calado de la reforma) en el tema de los Grupos Parlamentarios. Así, se sigue disponiendo como contenido necesario del Reglamento parlamentario (art. 45.6 EAIB), la formación de los Grupos Parlamentarios. Además, se dispone en el artículo 46.1 EAIB, al modo del 78.1 CE, la proporcionalidad de la Diputación Permanente y la representatividad de los grupos en su composición y nombramiento y que suprime esta modificación. La reforma suprime la aludida incompatibilidad del cargo de portavoz de Grupo Parlamentario con el de miembro del Gobierno balear. Además, en cuanto al funcionamiento, la reforma tramitada de EAIB dispone una (infrecuente) regulación que consiste prever la legitimación de los Grupos Parlamentarios para solicitar una comparecencia del «Senador o los Senadores designados por el Parlamento de las *Illes Balears*», ante la comisión parlamentaria autonómica competente por razón de la materia, «para informar de su actividad en el Senado». Además y a modo de casi de colofón, el citado artículo 45.6 EAIB reconoce, de forma más o menos expresa, la incidencia de los Grupos en el funcionamiento (que no en la estructura del Parlamento). Así, el Reglamento regulará la intervención de los Grupos Parlamentarios en el proceso legislativo, las funciones de la Junta de Portavoces, y «*demás cuestiones necesarias o pertinentes para el buen funcionamiento del Parlamento*».

Grupos Parlamentarios» en la composición de la Diputación Permanente (art. 14 EACANT) y reconoce su plena legitimidad para solicitar de la Presidencia la convocatoria de sesiones extraordinarias. El artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha prevé idénticas disposiciones, atribuyendo también, a los Grupos Parlamentarios la iniciativa legislativa (art. 12.1 EACLM).

Mención aparte seguramente merece el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pues, aunque parece que dice lo mismo que otros Estatutos de Autonomía, avanza conceptualmente algo más. En efecto, el artículo 13.3 EACYL<sup>15</sup> establece que «los Procuradores se constituyen en Grupos Parlamentarios de representación política». Aunque luego se concretará algo más la importancia de esta previsión, hay que advertir que este Estatuto recalca el alcance y una presunta naturaleza representativa que ostentarían los Grupos Parlamentarios, y hay que suponer esta naturaleza añadida a la que tienen los propios parlamentarios. En todo caso, es discutible que los Estatutos de Autonomía sean normas suficientes para desarrollar el derecho fundamental del artículo 23 CE, pues dicho contenido no está definido, como se sabe, en el artículo 147.2 CE. Es decir, si la actual configuración individual del mandato parlamentario proviene del artículo 23 CE, cabe poca duda de que introducir un elemento que va a limitar el mandato (como lo es la función representativa de los grupos) debería provenir del propio texto constitucional, pues no está claro que esta función la pueda llevar a cabo otra norma (cierto que muy relevante) del bloque de la constitucionalidad.

Otros Estatutos de Autonomía contienen referencias mucho más limitadas y escuetas a los Grupos Parlamentarios, como el de Canarias, que se refiere exclusivamente a la existencia de los Grupos Parlamentarios como una «determinación» del Reglamento del Parlamento, así como su legitimación para solicitar de la Presidencia la celebración de sesiones extraordinarias<sup>16</sup>. También el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Foral de Navarra (LORAFNA) contiene esta última previsión.

Finalmente, y aunque no son mayoría, no es raro que algunos Estatutos de Autonomía ni siquiera citen los Grupos Parlamentarios. Ejemplo de ello son el Estatuto de Autonomía del País Vasco<sup>17</sup> o el de La Rioja.

---

<sup>15</sup> La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en tramitación en el Congreso de los Diputados a la finalización de este trabajo) coincide básicamente con el texto actualmente vigente, pues, además de reconocer que la participación de cada uno de los Grupos en las Comisiones y en la Diputación Permanente será proporcional al número de sus miembros, sigue disponiéndose que «los Procuradores se constituyen en Grupos Parlamentarios de representación política».

<sup>16</sup> Algo más desarrollada (aunque de forma bastante tibia) se encuentra esta materia en la reforma del Estatuto de Autonomía que se está tramitando en el Congreso de los Diputados en el momento de entrega de estas líneas. Así, el artículo 19.4, como es normal en otros Estatutos de Autonomía ya en vigor, señala que es reserva de reglamento «la formación de Grupos Parlamentarios y el funcionamiento de la Diputación Permanente, así como cuantas otras cuestiones afecten a los procedimientos legislativos y de control político». El resto de la regulación estatutaria propuesta se limita a señalar que los Grupos Parlamentarios están legitimados para solicitar de la Presidencia del Parlamento la convocatoria de una sesión extraordinaria.

<sup>17</sup> La propuesta de reforma de *Estatuto político de la Comunidad de Euskadi* (BOCG, 149.1, de 21 de enero de 2005) felizmente rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados, tampoco introducía

### 1.3. El sentido de la regulación del bloque de la constitucionalidad

No es extraño que la estructura parlamentaria se adapte a los tiempos (no ya tan nuevos) de irrupción de los grupos y los partidos políticos y es que la prohibición del mandato imperativo aparece ya matizada por el propio texto constitucional. El citado artículo 78 CE es el ejemplo de que la norma no es que no *deba*, es que la mayor parte de las ocasiones no *puede* ir contra el sentido de la Historia, el de las instituciones y el de las relaciones. Desconocer que son los Grupos Parlamentarios los elementos organizativos políticos básicos de la Institución, no sólo no es realista, sino que tampoco sirve para afrontar la regularización y una organización y un funcionamiento institucional eficaz y moderno. Compatibilizar la prohibición del mandato imperativo y la figura del Diputado individual, con el natural desenvolvimiento de los Grupos Parlamentarios ha de entenderse normal en nuestro sistema. Constatar que la Constitución, los Estatutos de Autonomía y los mismos Reglamentos parlamentarios han recibido el alza de los Grupos en detrimento del individuo es lo habitual. Lo contrario sería muy preocupante, y esto no debería asustar a nadie<sup>18</sup>, ya que el único freno que le queda a la voracidad de los partidos, no es sino la del «raquítrico» Diputado individual que puede disponer de su escaño como mejor le parezca, gracias a aquella jurisprudencia del año 1983. La resolución en España del problema del transfuguismo es cierto que no es satisfactoria, pero no es traumática, pues poco pueden hacer casi siempre los Diputados individuales frente a los grandes Grupos Parlamentarios, pues, al final, siempre se imponen los partidos al parlamentario individual.

El sistema debe digerir la evolución del Parlamento. Al parlamentario individual se le debe garantizar un «mínimo parlamentario» básico de subsistencia, pero la norma debe reconocer a los Grupos Parlamentarios su papel no ya político, sino jurídico y formal. Este «mínimo» del parlamentario se centra, de forma básica, en la indisponibilidad del escaño, en lo demás el parlamentario está solo. No debe olvidarse que, de forma principal, los Grupos sirven fundamentalmente para instrumentar las relaciones político-parlamentarias entre el Gobierno y la oposición. La opinión pública percibe cuál es la posición material de las principales fuerzas políticas mediante

---

ninguna referencia a los Grupos Parlamentarios en su articulado, quizá porque la finalidad que buscaba esta propuesta de reforma iba más allá de la «mera» regulación de la organización y el funcionamiento del Parlamento vasco.

<sup>18</sup> F. Granados Calero, «Los Grupos Parlamentarios y su efecto en el funcionamiento de las Cámaras», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 2001, p. 85, señala, quizá de modo algo exagerado, que «es lo cierto que conviene distinguir entre la voluntariedad asumida por el parlamentario como condición necesaria para mantener, entre otras prerrogativas, su *status*, rango, posición y protagonismo dentro de la Cámara y el precio pagado por la adquisición o mantenimiento de todo ello, que no es sino la pérdida de su parcela de libertad individual, o dicho de otro modo, la virginidad de su conciencia para hacer prevalecer su voto en cuantas ocasiones le sea exigido para activar la plenitud de sus funciones».

la intervención de los portavoces de los Grupos Parlamentarios en las sesiones parlamentarias. Para esto, es el grupo el instrumento idóneo y, de forma similar, también es el Grupo instrumento gubernamental, pues, además, el Gobierno va a tener interlocutores suficientemente reconocibles como para ejercer política. M. Duverger, en términos hoy ya evidentes, señaló que «la verdadera separación de poderes ya no es entre el Parlamento y el Gobierno, sino entre el partido mayoritario que domina el Parlamento y detenta todo el gobierno, y el partido de oposición, que ejerce las funciones de control y reivindicación, a la manera de los «tribunos de la plebe» en la república romana»<sup>19</sup>.

De todas las normas del bloque de la constitucionalidad, se puede concluir que formalmente los Grupos Parlamentarios no ven recogida de forma suficiente su función en la organización y en el funcionamiento parlamentarios. La jurisprudencia de 1983 ha sido un freno para ello. Pero lo que no está asumido expresamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sí lo ha sido por nuestro supremo intérprete en diversas ocasiones. Así, se admite sin ningún problema que el portavoz del Grupo Parlamentario presente un recurso de amparo en defensa no sólo de los derechos fundamentales de los que él es el titular, sino en defensa de los derechos fundamentales de los integrantes del Grupo Parlamentario. En este sentido, ha habido numerosos fallos en los que a los Grupos y a sus portavoces se les ha atribuido la representación institucional del propio grupo, superando una visión más personalista. Se pueden citar como simples ejemplos las SSTC 81/1991, de 22 de abril; 177/2002, de 14 de octubre, y 361/2006, de 18 de diciembre. En el quinto fundamento jurídico de esta Sentencia 361/2006, se señala que «es doctrina consolidada de este Tribunal que los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 1), entre las que se incluyen sin duda, decimos ahora, las que tengan que ver con el ejercicio del derecho al voto de los parlamentarios».

Para admitir la legitimación del portavoz para personarse en nombre de los Diputados de su Grupo (sin que hayan otorgado poder), en la STC 177/2002, se acude a la *flexibilidad procesal* con que el Tribunal Constitucional ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, «en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1.b) CE y 46.1.a) LOTC], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos». En términos de flexibilidad procesal habría que entender esta legitimación, más que en términos de configuración del mandato. En este sentido, ha

<sup>19</sup> M. Duverger, *Instituciones...*, op. cit., pp. 146-147.

sido frecuente que el Tribunal haya admitido a trámite recursos de amparo y los haya resuelto (aunque pocas veces los haya estimado) en los que el recurrente era directamente un Grupo Parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros (por ejemplo, entre otras, SSTC 4/1992, de 13 de enero; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; 208/2003, de 1 de diciembre; 78/2006, de 13 de julio; 89 y 90/2005, de 18 de abril, y 242/2006, de 24 de julio).

Además, en la STC 361/2002, de 18 de diciembre, se concluye (lo cual no deja de ser paradójico) resaltando la realidad parlamentaria de los grupos, prescindiendo o por encima incluso del alcance individual del mandato parlamentario. Se señala expresamente en esta sentencia que «se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas. Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros».

Hacer una introducción como ésta en el estudio de la influencia de los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos tiene un sentido. El alcance individual del mandato implica disminuir la regulación del valor formal de los Grupos Parlamentarios en el funcionamiento y en la organización de los Parlamentos. Fundamentalmente supone que la regulación del funcionamiento parte casi siempre del parlamentario individual. Así, la renuncia en el desempeño de un cargo parlamentario, sólo tendrá efecto si así lo manifiesta de modo expreso el propio Diputado. Es decir, la renuncia de la condición de parlamentario implica, de modo obvio, la de todo cargo que se desempeñase en el Parlamento (Mesa, Comisión, Ponencia, Pleno o Diputación Permanente). Pero la renuncia a uno de estos cargos parlamentarios, sólo se puede producir mediante la renuncia expresa del parlamentario, y no por expresión de la voluntad del Grupo y mucho menos como consecuencia de la voluntad del partido político, salvo que el propio Reglamento disponga lo contrario, como sucede con algunos cargos, como se verá posteriormente.

## II. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO: EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Como se acaba de ver, hasta el Tribunal Constitucional reconoce la realidad grupocrática del Parlamento, a pesar de aquella jurisprudencia de 1983. En todo caso, la influencia de los Grupos Parlamentarios en la organización parlamentaria ha supuesto la introducción del principio de proporcionalidad, que aparece como un principio necesario para arbitrar la funcionalidad de aquéllos en una estructura construida en fundamentos individuales y casi decimonónicos. La proporcionalidad ni es sino el cauce principalista mediante el que los Grupos Parlamentarios tratan de participar en la estructura y en el funcionamiento del Parlamento, pues el sorteo decimonónico ha sido sustituido como norma aleatoria de organización por la regla representativa y matemática de la proporcionalidad.

La proporcionalidad es utilizada en múltiples sectores del ordenamiento jurídico, y en concreto en todos aquellos en los que haya que trasladar fuerzas de un ámbito numeroso a otro más restringido, limitado y, en especial cuando aparece el elemento representativo para estructurar una determinada organización. El Tribunal Constitucional se ha referido a la proporcionalidad desde sus mismos inicios. Ya en STC 40/1981, de 18 de diciembre, se dijo que en cualesquiera que sean las modalidades concretas en que se manifiesta la proporcionalidad, «su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real». Además, se dijo entonces que «es sabido asimismo que la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes». Es obvio que esto sucede en relación con elecciones parlamentarias generales o autonómicas y las municipales, pero estas dificultades de adecuación son mayores, señala incluso de forma expresa esta STC «en elecciones internas de asambleas estrictas que han de designar un número muy reducido de representantes».

Además, y aunque el Tribunal Constitucional lo haya referido aquí del sistema electoral, puede predicarse igualmente del ámbito del ordenamiento parlamentario, así, «la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema..., hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada». (STC 75/1985, de 21 de junio).

En definitiva, la relevancia de la proporcionalidad ha sido puesta de relieve por el propio Tribunal Constitucional cuando ha señalado, referido al ámbito local, que «la composición no proporcional de las Comisiones Informati-



vas vendría a falsear, en consecuencia, el funcionamiento» (STC 32/1985, de 6 de marzo). Ahora bien, sigue diciendo el Tribunal en este mismo pronunciamiento que «no implica la necesidad de que cada una de las Comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del Pleno..., sino sólo la de que, en cuanto la diferencia cuantitativa y otras consideraciones objetivas lo hagan posible, al fijar la composición de las Comisiones se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presentes en el Pleno». En definitiva, la no aplicación de criterios de proporcionalidad en relación con los Grupos Parlamentarios supondría una «situación desventajosa» en términos de igualdad, pues «los representantes miembros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores) sea oída sobre todos los asuntos que el órgano de que forman parte ha de conocer y resolver y lo sea, además, en los diferentes estados del proceso de decisión».

Pero no hay más que dificultades para el intérprete del ordenamiento jurídico parlamentario, pues la proporcionalidad perfecta no existe. Así lo reconoce la STC 36/1990, de 1 de marzo, cuando señala que «es casi técnicamente imposible la pretensión del recurrente de hacer coincidir en una equivalencia matemática la distribución de puestos presentes en un colectivo amplio». Advirtiéndole seguidamente que «la situación algo desventajosa que posee la recurrente en comisión respecto de su situación en el Pleno, entendida de forma estrictamente matemática, se debe a la misma lógica interna de un sistema objetivo de distribución de puestos en un colectivo con un número más reducido de representantes, y no puede anudarse a una decisión arbitraria y constitutiva de discriminación de los órganos de la Cámara».

Asumidas todas estas dificultades, no puede menos que reconocerse que todos los derechos y obligaciones de los Grupos Parlamentarios, así como la regulación del funcionamiento parlamentario se rige por el principio de proporcionalidad. No podía ser de otra forma, y por ello las más diversas normas se remiten a la regulación conforme al principio de proporcionalidad. Ya se han visto algunas de estas normas, como la del artículo 103 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que determina el conocido texto de que «los Grupos Parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros». Como es conocido, las disposiciones reglamentarias que asumen la proporcionalidad son múltiples. Por citar sólo alguna, el artículo 26 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que determina que los «derechos económicos y los tiempos de intervención serán proporcionales a su importancia numérica». Se acaba señalando en la sentencia citada en el párrafo anterior (para rechazar el amparo), que la «insuficiente entidad de la desviación de la proporcionalidad que se censura y, sobre todo, la presencia de razones objetivas que justifican la técnica de distribución de miembros en Comisión seguida por la Mesa y la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, impide pensar en la existencia de una lesión del artículo 23.2 de la Constitución».

No se olvide que la proporcionalidad juega en múltiples aspectos de la vida parlamentaria, no sólo en la composición de los órganos parlamentarios,

así no otro es el sentido de artículos como el artículo 28 RCD en el que se determina que hay una subvención variable «en función del número» de miembros con que cuenta el grupo. Esta mención es reiterada por casi todos los Reglamentos parlamentarios, de los que los artículos 27.2 RPCANT, 27.1 RPGAL, 28.1 RCVAL o 46.2 RAMAD son sólo un ejemplo. Incluso el artículo 35.1 RPNAV establece que la «subvención será proporcional» al número de parlamentarios. No obstante, hay alguna significativa ausencia que no prevé proporcionalidad en una parte de la subvención que recibe el Grupo Parlamentario, como el artículo 25.1 RPAND.

## 2.1. El Pleno

El Parlamento es el Pleno, por eso no hay una problemática específica de los Grupos Parlamentarios en este «órgano». Puede decirse que no parece del todo correcta esa convención doctrinal que indica que el Pleno es un órgano más del Parlamento, manteniendo que la problemática plenaria es diferente (aunque sean algunos los matices) de la parlamentaria. Sin embargo, la misma Constitución, en sus artículos 109 y 110, se refiere, en el momento de regular las facultades parlamentarias, a las «Cámaras y sus Comisiones», identificando de forma nítida a la Cámara con el Pleno. Puede defenderse, por ello, que el Pleno es el Parlamento, sin que haya diferencia en la estructuración de uno y otro, y así escribir de la influencia de los Grupos Parlamentarios en el Pleno es tanto como referirse a su poder, de su autoridad en todo el «ser parlamentario». Así, el dominio de los Grupos Parlamentarios en la estructura del Pleno es total, así como en su funcionamiento. De todo ello se hará referencia en seguida pero, paradójicamente, en el Pleno, la posición del parlamentario individual es prácticamente inexistente fuera de su integración en el grupo. Pero ahí radica seguramente el alcance del mandato parlamentario: *de facto* el Pleno se estructura en Grupos Parlamentarios, aunque *de iure* el depositario del mandato electoral sea el parlamentario individual.

Y es que el grupo lo es todo en la organización, en el funcionamiento, en la distribución de escaños del Pleno. Sin embargo, hay un momento en su vida, en el que la posición del parlamentario es algo más evidente y en el que los Grupos Parlamentarios apenas pueden tener formalmente un papel. Este momento es el de la constitución de la Cámara, y es el único momento en el que (formalmente, al menos) no existen Grupos. En esta sesión, la presencia material de la agrupación de los distintos parlamentarios se produce como consecuencia de la fuerza de los resultados electorales y como resultado de la inercia de una Legislatura que acaba de finalizar. No en vano, los Grupos Parlamentarios se constituyen dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva en el Congreso de los Diputados, aunque aquí tampoco los Parlamentos han copiado al Congreso, pues hay Parlamentos en los que tienen que constituirse en el plazo de siete días (art. 20 RCCYL), de ocho días (arts. 21 RCARA, 19 RPCAT, 24.1 RCVAL y 23.1 RPLARI) o de diez días (art. 23 RPBAL). Pues bien, el desarrollo de esta sesión está huérfano de la

funcionalidad y del dinamismo propio de una sesión ordinaria y sólo consta del protagonismo absoluto de una Mesa de edad, y un Presidente con una potestad plena para dirigir la mencionada sesión.

## 2.2. La Mesa

La proporcionalidad y la representatividad de los Grupos Parlamentarios se proyectan también en la Mesa, aunque su presencia en este órgano ha de ser matizada. Para empezar, la Mesa no es un órgano de representación, y, por tanto, no ha de asumir funciones derivadas de una naturaleza proporcional. Su naturaleza es la de un órgano para el cumplimiento de la función jurídico-técnica de «ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia». García-Escudero y Pendás García<sup>20</sup>, en relación con esta configuración, dicen que «no deja de llamar la atención que esta función de calificación jurídica esté atribuida a un órgano de composición estrictamente política». En general, la Mesa no es foro adecuado para la discusión y la decisión política, y por ello no deben adoptarse decisiones políticas en este ámbito y sus funciones típicamente formales no deben ser utilizadas adelantando una decisión que generalmente no debiera adoptar. Por eso los Grupos Parlamentarios no desempeñan (debe recordarse que formalmente) un papel singular en la composición y elección de la Mesa, con las excepciones y singularidades que se dirán. Es criterio unánime que la Mesa ha de «examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos», o en el ejercicio de cualesquiera funciones parlamentarias. Esta jurisprudencia es muy reiterada, parece definitivamente asentada y ha sido comentada por A. Arce Janáriz<sup>21</sup>. Entre las últimas, pueden citarse sólo como ejemplo las SSTC 242/2006, de 24 de julio; 90/2005, de 18 de abril; 89/2005, de 18 de abril; 208/2003, de 1 de diciembre, o 40/2003, de 27 de febrero. El ATC 181/2006, de 5 de junio, lo resume de la siguiente forma: «venimos insistiendo en que el control que ejerce la Mesa sobre las proposiciones o proyectos que recibe es meramente formal».

La función jurídico-formal de la Mesa implica conocidas conclusiones. Formalmente, los miembros de la Mesa lo son por ser miembros de la Cámara y por haber sido elegidos por el Pleno. Como se ha dicho, en teoría la con-

<sup>20</sup> P. García Escudero Márquez y B. Pendás García, «Artículo 72.1. Autonomía de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal», en Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1998, p. 446.

<sup>21</sup> Entre toda la obra que este autor ha dedicado al mundo del Derecho parlamentario destaca su aportación, valiosa, a la función de calificación y admisión a trámite de las Mesas. De forma más reciente, puede consultarse su Arce Janáriz, *El Parlamento en los tribunales. Prontuario de Jurisprudencia parlamentaria*, Pamplona, 2004. En especial, para este tema, pp. 98 y ss.

dición de miembro de un grupo no es el requisito formal para ser elegido miembro de la Mesa. Pero a nadie (de mediana inteligencia y experiencia parlamentarias) se le escapa que si algún requisito es necesario para ser Presidente de la Cámara o miembro de la Mesa, el de ser miembro de un Grupo Parlamentario. Además, de forma general no bastará con ser un miembro ordinario del Grupo, sino que el nombramiento recaerá en un miembro de cierta «cualificación» política u orgánica del partido-grupo. Esto se adivina bien: no hace falta más que acudir a coaliciones de gobierno para conocer momentos en los que los cargos de miembros de la Mesa son los primeros en ser objeto de tal negociación. Pero en Derecho (también en el Parlamento) las formas son importantes, y los candidatos han de someterse a la condición necesaria y suficiente del procedimiento plenario de elección. Ese respeto a la forma y al procedimiento es, precisamente, lo que determina la imposibilidad de que los miembros de la Mesa sean elegidos por los Grupos directamente. Aunque el Tribunal Constitucional no se haya referido directamente a este tema, sí que ha tendido, en fallos bastante recientes, a dar un mayor valor a los procedimientos parlamentarios, tratando de asignar cada función a un procedimiento y un procedimiento a cada función. Ejemplo de ello puede resultar la STC 155/2005, de 9 de junio, cuando, refiriéndose al procedimiento legislativo y al procedimiento para la autorización de Tratados Internacionales, señala que «lo que se impone es la duplicidad de procedimientos, distinguiendo con claridad la autorización propiamente dicha y la tramitación parlamentaria de las medidas legislativas necesarias como consecuencia de la autorización, que siempre ha de ser anterior».

Hay algo que, cuando menos, llama la atención. Por una parte, está sobradamente asumido (y parece lógico) el carácter no representativo de las Mesas. No son órganos que representen formalmente al electorado y, por tanto, los Grupos Parlamentarios no se introducen en su composición ni en su elección. Sin embargo, el sistema parlamentario ha tratado de introducir un elemento representativo, que ha de estar presente en todo órgano. Y de la mano de este elemento, la esencia grupal se introduce también en la Mesa, lo cual no deja de ser a veces ditorsionador.

Para empezar, el sistema electoral utilizado para elegir los miembros de la Mesa por todos los Reglamentos parlamentarios españoles es el mayoritario de voto limitado y ello no es sino un ejemplo de lo que se acaba de decir. Aunque la Mesa no es un órgano representativo, necesita una vinculación que fuerce el vínculo representativo que conecta al Parlamento con el electorado. Que la Mesa ha de satisfacer un cierto pluralismo en su composición, se podría derivar bien del hecho mismo de que el principio de representación proporcional está en la base de nuestro sistema parlamentario. De esta forma, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado que ha de asegurarse también cierto pluralismo en la elección de la Mesa, así en la STC 141/1990, de 20 de septiembre, se indica que «la larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expre-

samente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa». Esta previsión del Tribunal Constitucional impide seguramente proceder a la remoción de un miembro de la Mesa si no se prevé en el Reglamento e, incluso, que se utilice la regulación de la remoción como medio de la mayoría contra la minoría.

En este sentido, no es extraño que algunos Reglamentos Parlamentarios (como el art. 36.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias) prevean, incluso, la posibilidad de que se nombre un miembro de la Mesa (con voz pero sin voto), por el Grupo Parlamentario que no «contase» con ningún miembro en la elección original de la Mesa. En este sentido, es constitucionalmente admisible que el Reglamento prevea la remoción de un miembro de la Mesa, aunque «los procesos de remoción no podrían ser utilizados legítimamente para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha de ser tenida en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen» (STC 141/1991). La posible remoción de los miembros de la Mesa es regulada en algunos Reglamentos Parlamentarios, como en el de la Junta de Asturias, cuyo artículo 50.2 incluye una completa regulación<sup>22</sup> de esta materia. También prevé la remoción de cualquier miembro de la Mesa el Reglamento del Parlamento de Navarra<sup>23</sup> en el artículo 39.3.c) y 4, cuya regulación, por cierto, es la que motiva la aludida Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1991. En lo que a la remoción de los cargos en las comisiones se refiere, el artículo 61.d) RAMU (igual que el art. 49 RPNA) prevé la posibilidad de que la Comisión proceda a la remoción de los miembros de su Mesa. Pero más discutible puede parecer la previsión de Reglamentos como el de las Cortes de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 39.7 señala que si algún miembro de la Mesa dejara de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuviera adscrito, «cesará automáticamente» en sus funciones. También cesan en su cargo los miembros de la Mesa de la Asamblea de Madrid, si dejan de pertenecer al Grupo Parlamentario de origen, e igual consecuencia se dispone en los artículos 39.3.d) del Reglamento del Parlamento de Navarra, 33.4.d) del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 38.1.c) del Reglamento de las *Corts Valencianes* y 44.1.c) del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

La evolución del sistema ha sido constante, pues los Reglamentos parlamentarios se han resistido a abandonar la presencia de los Grupos Parlamentarios en la Mesa y a asegurar una «adecuada» representación, lo cual, por cierto, no siempre ha resultado ser lo más proporcional. Como ejemplo puede

<sup>22</sup> Este precepto determina que «el acuerdo de remoción deberá ser adoptado por mayoría absoluta, a propuesta de, al menos, un Grupo Parlamentario o una quinta parte de Diputados. Si la propuesta fracasa, sus signatarios no podrán presentar otra en el mismo período de sesiones. Si la propuesta se aprueba, en la misma sesión se procederá a cubrir las vacantes por el procedimiento previsto en esta Sección, adaptado al número de puestos a cubrir».

<sup>23</sup> Este Reglamento, artículo 49, también prevé la remoción de los miembros de la Mesa de la Comisión.

citarse lo dispuesto en los artículos 35.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias o 35.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía que establece que «ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores podrá presentar más de un candidato para cada uno de los puestos de la Mesa» (no se olvide que en el momento de elección de la Mesa, no se han constituido los Grupos Parlamentarios; de ahí la denominación utilizada por este artículo). Estas regulaciones tienen como objetivo asegurar la mayor presencia posible de Grupos Parlamentarios en la Mesa y se ha señalado<sup>24</sup> que se pretende una «Mesa de toda la Cámara» en la que «estén representados todos los grupos políticamente significativos, bien porque la mayoría ceda alguno de sus puestos, bien porque la composición de los órganos rectores de las Cámaras, incluido el Presidente, entra a formar parte de los «pactos de gobierno» en el caso de ausencia de mayoría absoluta... en todo caso el grupo mayoritario se asegura la mayoría en la Mesa».

En definitiva, no debe olvidarse que algunos Reglamentos Parlamentarios se encargan de asegurar la debida presencia de los Grupos Parlamentarios, que ha sido originada en el momento de elección de la Mesa. Así, en algunos casos, como el artículo 37 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, se determina que las «vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura serán cubiertas en la forma establecida en los artículos anteriores, adaptados en sus previsiones a la realidad de las vacantes que se deban cubrir». Similar previsión incluye los artículos 35.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 36 del de las Cortes de Castilla y León, 37 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 54.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 39.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra. Estos dos últimos Reglamentos, artículos 67 y 49 respectivamente, también prevén esta disposición en el caso de sustitución de las Mesas de las Comisiones. Algo más contundente es el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, cuyo artículo 35 exige, sin mayor reparo, que el nuevo miembro de la Mesa (la del Parlamento y también las de las Comisiones) debe «pertenecer al Grupo Parlamentario al que pertenecía el miembro cesante»; o el del artículo 33.2 del Reglamento de la Asamblea de Murcia que señala que la vacante en la Mesa «se cubrirá a propuesta del Grupo Parlamentario al que perteneciera el Diputado que provocó la vacante». Sin embargo, no siempre es así y la proporcionalidad (y la fuerza del grupo) se escapa, pues existen otros muchos Reglamentos en los que la norma es la contraria, es decir, las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la Legislatura serán cubiertas por el Pleno en la forma dispuesta en los artículos reguladores de la elección, como los artículos 50.2 del Reglamento de la Junta del Principado o 38 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

---

<sup>24</sup> P. García Escudero Márquez y B. Pendás García, *op. cit.*, p. 442.

### 2.3. La Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces es el órgano que designan los Reglamentos para juridificar la voluntad de los Grupos Parlamentarios. A. Manzella<sup>25</sup>, de modo gráfico, dice que es «el colegio-clave» para la organización del trabajo en el Parlamento. Así, puede afirmarse que el funcionamiento de la Junta de Portavoces verifica la importancia formal de los Grupos Parlamentarios en el desarrollo del Parlamento. Materialmente no hay decisión ni acto parlamentario que escape al control de los Grupos, aunque ello no siempre se ejecute formalmente mediante la Junta de Portavoces. En cualquier caso, en todos los Parlamentos modernos hay un órgano que reúne los portavoces de los Grupos Parlamentarios y suele reunirse bajo la Presidencia del Presidente del Parlamento, aunque lo normal es que no sea miembro de la Junta de Portavoces. Además y en situaciones de normalidad, la Junta de Portavoces no va a estar libre de la influencia decisiva del Gobierno. Por ello se habla de «parlamentarismo gubernamentalizado», ejemplo de lo cual es que es convocado a las sesiones de la Junta un miembro del Gobierno, no siendo extraño que algún Reglamento exija que quien deba asistir a las sesiones de la Junta debe tener la condición de tal miembro (art. 65.1 RPNA), aunque también algunos Reglamentos admitan la delegación en un Alto cargo (arts. 38.2 RPAND y 37.2 RPCAN). Por lo demás, los Reglamentos sólo prevén que asista el alto cargo como asistencia del Consejero (en casi todos los Reglamentos parlamentarios, pero puede consultarse art. 54.2 RJGPA). A veces puede asistir a las reuniones de la Junta un «representante» (fórmula menos rigurosa que la de «miembro») del Gobierno (arts. 43.1 RCCLM; 37 RCCYL; 39.3 RPCANT; 27 RPCAT; 36 RAEX; 38 RPGAL; 38.2 RPIB; 34.2 RPLARI, y 58.4 RAM), aunque en algunos Parlamentos le pueda acompañar cualquier persona (arts. 37.2 RPCANA y 53.2 RAMU). Asimismo, suelen asistir los miembros de la Mesa (arts. 54.3 RJGPA o 65.1 RPNA). Como se sabe, todas las decisiones de la Junta de Portavoces, cuando se adoptan, se efectúan mediante el sistema de voto ponderado (art. 39 RCD) y al que luego se aludirá. Sin embargo, no son habituales normas reguladoras del funcionamiento de la Junta de Portavoces, siendo infrecuentes disposiciones como las del artículo 54.4 RJGPA que dispone un quórum de asistencia de la mitad más uno de los Grupos Parlamentarios que representen, a su vez, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. En todo caso, el Reglamento parlamentario utiliza siempre la técnica de la ponderación para juridificar esta representación parlamentaria.

Sin embargo, y como es obvio, siendo diecinueve los Reglamentos parlamentarios, el significado de este órgano no es siempre el mismo. Es muy llamativo que algunos Reglamentos prevean una Junta de Portavoces formalmente activa, pues se necesita su acuerdo para la tramitación de un número

<sup>25</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, Bolonia, 1997, p. 115.

importante de materias, como puede ser el caso de las Cortes de Aragón o el de Castilla-La Mancha.

Pero en general, y a salvo de lo que se señalará en seguida, la Junta de Portavoces es un órgano de ordenación del trabajo parlamentario, que contribuye a fijar los criterios para ordenar y facilitar los debates y las tareas parlamentarias. Como disponen casi todos los Reglamentos Parlamentarios, la Junta de Portavoces ocupa una posición nuclear en la organización parlamentaria y suele ser (como mínimo) escuchada en casi todos los actos del Parlamento. Así, suele ser escuchada en relación con asuntos de gran importancia para el desarrollo de toda la Legislatura, como, por ejemplo, para fijar el número de miembros de cada Grupo Parlamentario que deberán formar las Comisiones, o para asignar los escaños en el salón de sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios [arts. 29.1.g) RCAR, 28 RPCAT, 36 RAEX y 39 RPGAL] siendo, además, siempre oída en relación con la atribución a una Comisión en el marco del procedimiento legislativo.

Siendo mayoritario y pacífico que los Grupos Parlamentarios no son órganos del Parlamento<sup>26</sup>, es evidente que la Junta de Portavoces es el modo por el que formalizar la participación de los Grupos en el funcionamiento parlamentario. De forma esencial puede señalarse que su función más visible suele ser decisiva para la adopción de acuerdos como la fijación del orden del día del Pleno, produciéndose en nuestro país diferentes modelos. Así, un primer sistema estaría formado por aquellos Parlamentos en que el orden del día lo fija el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces y oída la Mesa, teniendo en cuenta el calendario parlamentario fijado por la propia Junta [arts. 67.1 RCD, 70 RS, 90.1 RJGPA, 79.1 RCAR, 74.1 RPCANA, 38.1 y 72.1 RCCYL, 72.2 RPCAT, 65.1 RCV, 71 RAEX, 72.1 RPGAL, 67.1 RPIB, 58 RPLARI —también de común acuerdo con la Mesa—, 61.1.g) y 106 RAM, 39.8 y 92 RAMU —que también ha de acordar el orden del día de las Comisiones— y 55 RPV]. No deja de ser relevante la exigencia de la voluntad de estos dos órganos (Presidente y Junta de Portavoces), sin cuya concurrencia no quedaría fijado el orden del día plenario. Así, en este ámbito, es interesante alguna previsión como la del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo artículo 63 regula la desconvocatoria de una sesión plenaria, y que exige requisitos también de acuerdo favorable de la Mesa, además de la voluntad de la Junta de Portavoces.

Un segundo sistema para la fijación del orden del día de las sesiones plenarias estaría constituido por aquellos Parlamentos en los que el orden del día plenario es fijado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, aunque la voluntad de ésta suela ser siempre respetada (arts. 70.1 RPCANT; 86.1 RCCLM, y 63.1 y 72.2 RPNA, aunque en este caso, la desconvocatoria exige acuerdo de la Junta de Portavoces).

---

<sup>26</sup> En realidad, esta cuestión no es tan pacífica, pues algunos Reglamentos parlamentarios incluyen la regulación del régimen de los Grupos Parlamentarios dentro del Título que lleva por rúbrica *La organización de la Cámara*. Éste es el caso del Reglamento de la Asamblea de Murcia y de algunos de los más nuevos Reglamentos parlamentarios, como el del Parlamento de Cataluña y de las Cortes Valencianas.



Además del orden del día, casi todos los Reglamentos parlamentarios preveen que para la aprobación de las Resoluciones interpretativas del Reglamento por la Presidencia de la Cámara debe mediar acuerdo favorable de la Junta de Portavoces, además del acuerdo de la Mesa. Tal y como ha sido el parecer asumido por las SSTC 118/1988 y 44/1995, la finalidad más o menos encubierta de estas disposiciones es garantizar el más amplio apoyo político posible. Éste es el caso de los artículos 32.2 RCD, 29.2 RPAND, 30 RCAR, 38.2 RJGPA, 28.1.7 RPCANA, 34.2 RPCANT, 35.7 RCCLM, 28 RCCYL, 8 RAEX, 31.2 RPIB, 29.2 RPLARI, 55 RAM, 40.2 RPNA y 24.2 RPV. En algunos casos, incluso, la misma Junta de Portavoces puede «dictar» las resoluciones interpretativas del Reglamento, como se desprende del artículo 61.1.a) RAM. No obstante y de forma excepcional, en algún caso sólo es precisa la audiencia de la Junta de Portavoces para la aprobación de estas Resoluciones, como en el caso de los artículos 52.2.a) y 207 RAMU y en el mismo artículo 44.d) del Reglamento del Senado. Especialmente llamativa parece la disposición contenida en el artículo 37.1.8 RPNA que atribuye a la Junta de Portavoces, junto a la Mesa, la aprobación de las normas especiales, «no contempladas» en el Reglamento, «para el debate de aquellos asuntos cuya naturaleza lo exija».

Es poco original decir que pueden distinguirse las funciones de la Junta de Portavoces según se exige acuerdo y asuntos para los que se exige sólo audiencia. Pero puede ser interesante comprobar la diversidad de los Reglamentos parlamentarios españoles, pues un mismo asunto puede ser objeto de acuerdo de la Junta de Portavoces en unos Parlamentos, mientras que ese mismo asunto puede ser objeto de audiencia en otro Reglamento parlamentario. Algunos Reglamentos exigen acuerdo para la organización y el funcionamiento del Parlamento, como, por ejemplo, para celebrar sesión en fin de semana [arts. 62.2.2 RCD y 62.2.2 RPIB —en estos dos casos también los lunes—, 61.1.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, 65.2.b) RPCANT, 68.2.2 RCCYL, 69 RPCAT, 67 RAEX, 68.2.2 RPGAL y 54.2 RPLARI] o para convocar una sesión extraordinaria (art. 60.4 RCV). En otras ocasiones para programar las líneas generales de actuación de la Cámara, como fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos [arts. 31.1.6 RCD; 72.1 y 138 RPCAT; 30.1.7 RPGAL; 30.1.6 RPIB; 28.b) RPLARI; 44.c), 52, 86 y 87 RAMU, y 37 RPNA], o para asignar escaños en el Pleno (art. 48 RPV); o para fijar del calendario de tramitación de Presupuestos (art. 152.1 RAMU); o dictar normas para la tramitación del proyecto de Presupuestos (art. 153 RPNA); o resolver las discrepancias entre el Parlamento y el Gobierno (arts. 127 y 149 RPNA) en la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Algunas cuestiones relativas al estatuto de Diputado también han de ser acordadas previamente en algunos Parlamentos por la Junta de Portavoces, como el acceso al Registro de intereses de la Asamblea de Madrid [arts. 28 y 61.1.a) RAM]. Muchas cuestiones relativas al régimen de organización y funcionamiento de las Comisiones precisan acuerdo de la Junta de Portavo-

ces, como la creación de Comisiones permanentes (arts. 46.4 RPAND, 69.3 RJGPA, 69.2 y 71 RAMU, 59.1 y 61.3 RPNA) y para modificarlas y extinguirlas [arts. 45 RCCYL; 61.1.c) y e), y 72.1 y 72.4 RAM]. Además, para decidir el número de las Comisiones o aprobar las normas de funcionamiento de las Comisiones Especiales, composición y ámbito (art. 42.1 RPLARI), o crear Comisiones especiales no permanentes (art. 55 RPCANT); o crear ponencias [arts. 61.1.d) y 73.1 RAM], o decidir con la Mesa el número de Diputados que forma la Diputación Permanente [arts. 53 RPLARI, y 52.1.e) y 74.2 RAMU] o para fijar el número de miembros que le corresponde a cada Grupo Parlamentario en las Comisiones o las Presidencias de cada Comisión (arts. 40.1 y 41 RPCAT). También para establecer las ayudas económicas para los Grupos Parlamentarios (art. 26.1 RCAR). En algunos Reglamentos, la intervención formal de la Junta de Portavoces es muy importante, pues interviene también en el ejercicio de funciones parlamentarias; así, puede acordar en algunos Parlamentos la comparecencia de los miembros del Gobierno ante el Pleno [arts. 203 RCD, 177 RCAR, 144 RPGAL, 176.1 RPIB, 153 y 154 RPLARI, 186 y 188 RAM, 66.2 y 182.2.a) y 183 RAMU y 44.6 y 56 RPNA], o ante una Comisión (art. 41.1 RPLARI) o la comparecencia de personas en caso de designación de cargos públicos (art. 157 RPCAT) o el procedimiento para la revocación de personas designadas (art. 158 RPCANT) o disponer cuestiones sobre la votación en caso de nombramientos de personas por el Parlamento (art. 108 RAMU). En otras ocasiones su intervención se debe a otras cuestiones procedimentales, como fijar el tiempo que le corresponda a cada pregunta o el número de las mismas que puedan incluirse en el orden del día del Pleno (arts. 188 RCD, 142 y 143 RPCAT, 154 RAEX, 155.2 RPGAL, 158.2 RPIB, 144 RPLARI y 143 RPV) o incluir en el orden del día una pregunta que no cumpla los requisitos reglamentarios (art. 168 RPCAT); o la forma en que se tramitan las preguntas al Presidente del Gobierno (art. 175 RAMU); o puede declarar urgentes interpelaciones (art. 172 RS) y la Junta de Portavoces puede decidir en el Congreso de los Diputados la inclusión en el orden del día de un asunto que no haya cumplido los trámites (art. 67.4 RCD). También decide la Junta de Portavoces en cuestiones generales del debate parlamentario, como los artículos 77 RAEX, 79 RPGAL, 73.2 RPIB o 52.1.b), 98.1 y 99 RAMU, que prevén acuerdo de la Junta de Portavoces para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos generales de las intervenciones, o el artículo 156.d) RAMU que prevé que la Junta de Portavoces ordene el debate y las votaciones de la tramitación de Presupuestos. Existen otras muchas cuestiones procedimentales que precisen el acuerdo de la Junta de Portavoces, como la aludida en el artículo 205 RAMU en el que regulan diversos aspectos del procedimiento ante la Comisión de Peticiones. En ocasiones, se necesita la voluntad de la Junta de Portavoces para determinar el procedimiento de delegación legislativa en el Gobierno (art. 206 RCCLM), o algunas cuestiones del procedimiento de control en el ejercicio de la legislación delegada (art. 137 RPCAT) o el control del cumplimiento de las mociones (art. 140 RPCAT) e incluso cuestiones del procedimiento legislativo (art. 149

RPNA). En otros Parlamentos ciertas cuestiones de los procedimientos parlamentarios se exige acuerdo de la Junta de Portavoces para tramitar un asunto por el procedimiento de urgencia (arts. 97.2 RCCYL y 113 RAMU), o para que sea incluido en el orden del día sin haber sido repartido la documentación previa a la reunión (art. 56 RPV), o para reenviar a la Comisión un proyecto de ley (arts. 111, 115 y 123 RPCAT), o también para decidir la iniciativa en algunas materias que sean desarrollo «básico» del Estatuto de Autonomía (arts. 117 RPCAT, 126 RPGAL y 129 RPIB), o determinar la Comisión competente para debatir la enmienda a la totalidad de una sección presupuestaria (art. 121 RPCAT), o para delegar en las Comisiones la aprobación de una Ley (arts. 132.1 RPGAL, 116 RPLARI, 165.1 RAM, 121 RAMU y 156 RPNA), o avocar la delegación (art. 165 RAM), o avocar la decisión de personarse en un procedimiento ante el Tribunal Constitucional (art. 193 RAMU). Se exige también en alguna ocasión (si bien no es lo más común) acuerdo de la Junta de Portavoces para diversas cuestiones del debate de investidura, cuestión de confianza y de moción de censura (arts. 158, 161 y 163 RAMU), o para acordar la fecha para debatir una moción de censura o una cuestión de confianza (arts. 174 y 179 RCCLM), o para la ordenación del debate de orientación política (arts. 149 RCCYL, 133 RPCT, 167.2 RPIB y 133 RPLARI), celebrar la celebración de debates generales sobre asuntos de interés de la Comunidad Autónoma (arts. 197 RCCLM, 170.2 RAMU y 133 RPV), ordenar un debate monográfico (art. 216 RAM), o establecer el procedimiento para la designación de ciertos cargos (arts. 213 RCAR, 180.1 RPIB, 159 RPLARI, 234 RAM y 203 RPNA). También se precisa su acuerdo en ocasiones para el funcionamiento parlamentario; así, se precisa el acuerdo de la correspondiente Junta de Portavoces en ocasiones para habilitar plazos (art. 69.3 RPCANA) o para prorrogar o reducir plazos (art. 96 RPGAL) o excepcionar el plazo mínimo de reparto de la documentación antes de iniciarse una sesión (art. 59 RPLARI); publicar en el boletín acuerdos de sesiones secretas (art. 63.2 RCCYL) o tramitar un texto mediante el procedimiento de lectura única (arts. 168 RCCLM, 130 RCCYL, 167 RAM y 155 RPNA). También para solicitar de la Mesa la inclusión de un asunto en el orden del día del Pleno que no hubiera cumplido todos los trámites (arts. 86.4 RCCLM y 55 RPV) o establecer al inicio de cada período un calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones (art. 78.1 RCCLM) o incluir en el orden del día del Pleno un asunto, o declarar públicas las delicadas sesiones de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones o las Comisiones de Investigación e incluso es necesario su consentimiento para resolver las solicitudes de reconsideración de acuerdos de la Mesa de admisión a trámite [arts. 29.2 RCAR, 63.2 RPIB —sólo para el caso de las comisiones de investigación— y 61.1.f) RAM] y en alguna ocasión incluso la solicitud de reconsideración en la calificación ha de ser resuelta por la propia Junta de Portavoces (arts. 37.2 y 128.2 RPNA). También es preciso su acuerdo para interponer un recurso de inconstitucionalidad o personarse en un proceso iniciado ante el Tribunal Constitucional (arts. 197.1 RPCANA, 169 RCCYL, 179.1 RPIB, 221 RAM y 205) o cele-

brar sesiones parlamentarias fuera de la sede oficial del Parlamento (arts. 64 RPCAT y 3 RPLRI). En algunos casos es preceptivo el acuerdo de este órgano parlamentario para la tramitación de comunicaciones, programas y planes del Gobierno (arts. 170.1 y 172 RPIB) y también establecerá los procedimientos para la tramitación de los informes que deben ser prestados al Parlamento (art. 160 RPLARI).

Siguiendo con las materias que exigen un preceptivo acuerdo de la Junta de Portavoces, pueden destacarse las declaraciones institucionales que son leídas ante el Pleno en el artículo 147 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, o para acordar la intervención de personalidades (arts. 57 RPCANT, 178 RPCAT, 35 RPLRI, 234 RAM, 56 RAMU y 44.6 RPNA), la tramitación de asuntos europeos (art. 181 RPCAT), o en la participación de la Comunidad Autónoma en los proyectos de planificación económica (arts. 170 RAEX y 200 RAMU), o en la tramitación de la Cuenta General (art. 202 RAMU), o para solicitar asesoramiento de la Cámara de Cuentas (art. 199.1 RPNA). Incluso, la involución de la Junta de Portavoces llega a veces a los asuntos administrativos (aunque no es lo ordinario), pues, por ejemplo, en el Reglamento de las Cortes de Aragón (art. 29.1 RCAT junto con la Mesa), o en el Reglamento del Parlamento de Navarra (art. 44.2) le atribuye a la Junta de Portavoces la función de aprobar el proyecto de presupuestos de la Cámara y, además, en el Parlamento Foral la Mesa ha de informar a la Junta trimestralmente del estado de las Cuentas del Parlamento (art. 44.5).

Junto al modelo «decisor» de Junta de Portavoces otros muchos Reglamentos parlamentarios regulan un modelo «no-decisor», en el que su función se centraría en la mera audiencia en los asuntos. Las materias que van a ser objeto de audiencia son muchas y coinciden con algunas que son decididas por otras Juntas de otros Parlamentos; lo cual significa que es imposible efectuar un criterio delimitador entre materias decididas por las Juntas de Portavoces y materias que no sean decididas por ella. Así, se escucha a la Junta para ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios (arts. 72.4 RCV y 86 RPCANA), o para la prórroga o reducción de plazos (arts. 136 RS, 90.1 RCV, 98 RPCANT, 120 RCCLM, 95 RCCYL y 77 RPLRI); o para ampliar o reducir el plazo para presentar enmiendas (art. 134.2 RAMU), o para sesiones en día no comprendido entre el miércoles y el viernes (art. 51.2.3 RPV), o suspender las tarjetas de invitado a las sesiones del Pleno (art. 116 RAMU). También para cuestiones del estatuto de los Diputados, así, es precisa la audiencia de la Junta de Portavoces para fijar las cuantías que reciben los parlamentarios (arts. 8.4 RPAND, 9.2 RCAR, 12 RJGPA, 12 RPCANT, 11 RCCLM, 8 RCCYL, 8 RAEX y 14.2 RAMU), o antes de aprobar las normas de funcionamiento y publicidad del registro de intereses (art. 20.2 RAMU), o las cuantías que reciben los Grupos para sus locales y el personal a su servicio (art. 29.1 RCCLM), o las cuantías de las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios (arts. 29.2 RCCLM, 24 RAEX, 27 RPIB, 25 RPLRI, 38 RAMU, 35.3 RPNA y 27.2 RPCANT), o sólo cuando se suspenda esta

asignación (art. 21 RPV), o para fijar las cuantías de las asignaciones económicas de los Diputados (art. 15.2 RPNA). También se exige audiencia de la Junta de Portavoces por algún Reglamento Parlamentario para suspender al Diputado que no ha presentado testimonio notarial de haber presentado declaración de sus bienes patrimoniales y de las actividades que les proporcionen ingresos (art. 18.1 RPCANA). En otras ocasiones se exige audiencia de la Junta de Portavoces, para resolver situaciones problemáticas —que serán casi todas, por cierto— de los Diputados no adscritos (arts. 24.6 RPAND y 26.4 RPCANT), o concretar sus derechos (arts. 23.3 RPCANA, 23.4 RCCYL y 23 RAEX), o para «establecer» los derechos del Grupo Mixto (art. 22.3 RCAR), o para decidir los criterios de funcionamiento del Grupo Mixto (arts. 21 RAEX —con una mayoría de dos tercios—, 33 RAMU y 43.2 RPNA). En ocasiones la Junta asiste a la Mesa, así cuando la Mesa califica escritos (art. 37 RPNA) o cuando se convoca una Comisión (arts. 53.1 y 54 RPNA) y casi siempre su audiencia es precisa para resolver las solicitudes de reconsideración de los acuerdos de la Mesa de admisión a trámite [arts. 31.2 RCD, 37.2 RJGPA, 118.6 RPCANT, 28.2 RPCANA, 33.2 RPCANT, 32.1 RCCLM, 27 y 111.2 RCCYL, 30.3 RPCAT, 27 RAEX, 30.2 RPGAL, 30.2 RPIB, 29.2 y 96 RPLARI, 49 y 61.2.a) RAM, 45 y 52.2.a) RAMU y 23.2 RPV]. Algunos Reglamentos prevén que la audiencia (y, por tanto, no la voluntad) de la Junta para establecer y programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, coordinar los trabajos de sus distintos órganos, asignar los escaños en el salón de sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios [arts. 37.1 y 55 RJGPA, 28.1.6 y 60.2 RPCANA, 33.1.f) RPCANT, 27 y 32.1 RCCLM, 26.1.7 y 9 y 67.2 RCCYL, 28.g) y 103 RPLRI, 49.1.d) y 78.1 RAM, 33 RAMU y 23.1.6 RPV] o para ordenar votaciones con previo aviso (art. 83 RPCAT). También se exige la audiencia de la Junta de Portavoces para que intervenga en el Pleno una personalidad nacional o extranjera (art. 54 RCCYL); o para el control de la actuación de la Administración (art. 173 RPCANT), o para designar al responsable de la Oficina de Control Presupuestario (art. 203 RPCAT).

También en materias relativas a las Comisiones es precisa a veces la audiencia de la Junta de Portavoces, como para crearlas (arts. 50.1 RCD, 48.1 RPCANA, 50.3 RPCANT, 57.2 y 60.1 RCCLM, 51 RCCYL —aunque en este caso sólo para las no permanentes—, 51 RPCAT, 48 y 51 RAEX, 49 y 51 RPGAL, 49.1 y 52 RPIB, 62 RPNA —aunque sólo para las Comisiones Especiales— y 43 RPV), o para resolver conflictos entre Comisiones (art. 65.2 RAMU), o para determinar el número de miembros que le corresponde a cada Grupo Parlamentario en las Comisiones [arts. 39.1 RCCYL y 61.2.b) y 62.1 RAM], o el número de Diputados que forma la Diputación Permanente y los que corresponde a cada Grupo Parlamentario [arts. 61.2.d) y 80.2 RAM]. La audiencia de algunas Juntas de Portavoces es precisa para cuestiones sobre las sesiones y su funcionamiento, como para decidir el carácter reservado de algunos acuerdos (arts. 105 RPCANA, 63 RAEX y 103 RAM), o de algunas sesiones (art. 84.3 RCCLM), o para lo contrario, es

decir, para publicar en el Boletín los acuerdos de las sesiones secretas (art. 75.2 RCCLM). También a veces para autorizar la emisión de sesiones mediante medios telemáticos (art. 66.1 RPCANT). En ocasiones es oída para «garantizar y acreditar el desarrollo y resultado de la votación» [art. 108.1.b) RAMU], o para ordenar el debate y la votación en la deliberación plenaria en el procedimiento legislativo (arts. 118 RCD, 149 RCCLM, 118 RAEX, 121 RPIB y 113 RPV) u ordenar el debate y votación en general (arts. 52.4 y 73 RCD, 77.1 y 78.6 RPCANT, 78.2 RCCYL, 113.8 RAM y 63 RPV), o fijar el calendario de días hábiles [art. 61.2.e) y f), y 101 RAM], o el calendario de tramitación de presupuestos (art. 160 RAM); o para solicitar informe al Consejo Jurídico Consultivo (art. 102 RPLARI), para la tramitación de la Cuenta General (art. 154 RPNA), o para delegar en Comisión la aprobación de una Ley (arts. 130 RS y 165 RCCLM), o establecer fórmulas adicionales de control (art. 158 RPNA). También se prevé la audiencia de la Junta en la tramitación de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, aunque en algún caso es perceptivo el acuerdo de la Junta de Portavoces, como en el caso de los artículos 178.1.b) RPIB y 176 RAM.

La audiencia a veces es precisa para el ejercicio de funciones parlamentarias como decidir la tramitación en lectura única (art. 150.1 RCD, 129.1 RS, 147.1 RPCANA, 139 RPCANT, 126 o 154.2 RPCAT, 129 RAEX, 134 RPGAL, 115 RPLARI y 119 RPV), o para delegar en las Comisiones la aprobación de una Ley (arts. 128.1 RAEX y 138.1 RPIB) y la avocación de la delegación (arts. 149.1 RCD y 139 RPIB), o para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones [arts. 52.4 RPANF, 82.1 RCAR, 50.4 y 131.2 RPCANA, 44 RCCLM, 66 RPLARI y 61.2.h) RAM]. O para tramitar informes del Defensor del Pueblo (arts. 167 RCCYL y 159.4 RPCANT), o regular la ordenación del debate en las sesiones de una Comisión de Investigación (arts. 54.4 RPCANT, 52 RPGAL, 51 RPIB y 75.6 RAM), o el de las sesiones de las Comisiones de Estudio (art. 76.3 RAM). También escuchada en el ejercicio de la función de control o para señalar el número de preguntas que deben ser incluidas en el orden del día del Pleno (arts. 163.2 RS, 168 RPCANT, 189.2 RCCLM y 188.2 RPNA), o para no admitir a trámite preguntas (arts. 161 RCCYL, 158 RAEX, 159.2 RPGAL, 162 RPIB y 148 RPLARI), o aplazar interpelaciones y preguntas (arts. 182 y 189 RPNA), o acumularlas (art. 192 RCD), o para reducir el tiempo de espera de las interpelaciones (art. 171 RS), o para no admitir asuntos reiterantes o de dudosa calificación [arts. 44.b) RAMU y 148 RPV], para acumular las proposiciones no de ley a efectos de debate y votación (art. 195.1 RCCLM), o tramitar mociones (art. 145 RPCAT), o admitir a trámite proposiciones de ley. Significativa es la participación de la Junta de Portavoces para materias como la celebración de comparecencias de los miembros del Gobierno (arts. 187.1 RPCANT, 202 RCCLM, 148 RCCYL y 144 RAEX), o de los Senadores designados (art. 153 RPCANT), o convocar la sesión de remoción del Presidente de la Cámara o de los miembros de la Mesa; también cuando se haya presentado una cuestión de confianza o una moción de censura (arts. 177.3 RCD, 150 y 155 RPCANT, 137 RCCYL,

134 y 137 RAEX, 138 y 139 RPGAL, 143 y 146 RPIB, 122 y 128 RPLARI, 186 y 199 RAM, 173 y 175 RPNA, y 151 y 155 RPV), o se tramite el procedimiento de investidura (arts. 136 RPGAL, 171 RCCLM y 128 RPV); para ordenar el procedimiento de elección de personas por el Pleno (arts. 206 RCD y 210 RCCLM), o el procedimiento de designación del Defensor del Menor (art. 225.2 RAM), o del Consejo de Administración de un ente público (art. 230.1 RAM).

Además, en ocasiones se escucha a la Junta de Portavoces para interponer recursos de inconstitucionalidad o personarse en cualquier procedimiento (art. 195 RPCANT) o los programas, planes y comunicados del Gobierno (arts. 148 RPCAT, y 195, 197 y 198 RPNA), o informes del Gobierno (art. 173 RPIB), para la tramitación de convenios de la Comunidad Autónoma (art. 162 RPNA), o para la tramitación de informes de Comisiones de seguimiento (art. 56 RPCAT), para crear inter Grupos Parlamentarios (art. 62 RPCAT) o para adoptar disposiciones complementarias en los supuestos de elección de personas (art. 192.1 RPCANT). Finalmente, y aunque no es lo común, en algunos Parlamentos, la Junta de Portavoces conoce de asuntos de gobierno interior, como el artículo 33.1.b) del RPCANT, por el que se dispone que la Junta de Portavoces sea escuchada en la aprobación del proyecto de Presupuesto de la Cámara.

#### 2.4. Las Comisiones

La presencia de los Grupos Parlamentarios en la estructura del Parlamento es más patente en el caso de las Comisiones. Aquí la tensión parlamentario/Grupo Parlamentario se juridifica a favor de éste. En este sentido, señala L.Villacorta que el papel de los Grupos Parlamentarios en la determinación de los miembros de las Comisiones «no se trata de un principio reconocido en el nivel constitucional, sino en el Reglamentario <sup>27</sup>». Al contrario de lo que sucede en otras Constituciones de nuestro entorno, como la Constitución italiana, cuyo artículo 72, en su tercer apartado, señala en relación con el procedimiento legislativo que las Comisiones están «compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los Grupos Parlamentarios». Puede afirmarse que en España, como en Italia o en Alemania, la introducción de los Grupos Parlamentarios en la composición, el número y la estructura de las Comisiones es total. No obstante, siendo el mandato parlamentario individual, podría dudarse de la idoneidad de la regulación reglamentaria, pues la norma parámetro (la Constitución) no determina tal limitación del mandato parlamentario, es decir, no impone la sumisión del parlamentario individual a las normas proporcionales de organización que imponen los Grupos Parlamentarios. Así, si las Comisiones son órganos decisorios y forman la voluntad de

---

<sup>27</sup> L.Villacorta Mancebo, *Hacia...*, op. cit., p. 243. En todo este epígrafe se va a respetar la estructura utilizada por este autor, en donde expone todos los problemas y cuestiones que plantean los Grupos Parlamentarios y las Comisiones.

la Cámara, la decisión de formar parte de las mismas podría no cederse exclusivamente a unos órganos, como los grupos que no son órganos de la Cámara en sentido jurídico. Es decir, si el Pleno no se estructura en Grupos Parlamentarios es discutible cómo las Comisiones sí se tenían que estructurar conforme a Grupos Parlamentarios. No obstante, puede afirmarse que es principio general del *Derecho parlamentario español* que la composición de las Comisiones es proporcional a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. En este sentido la fórmula del artículo 40 del Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido asumida por prácticamente todos los Reglamentos que determinan que las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por el número de Diputados que concrete la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en proporción a la importancia numérica de cada Grupo [arts. 40.1 RCD, 51.2 RS, 40.1 RPAND, 48.1 RCAR, 56.3 RJGPAST, 39.1 RPIB, 38.1 RPCANA, 40.f) y 42 RPCANT, 40.2 RPCAT, 47.1 RCCLM, 39.1 RCCYL, 40.2 RCVA, 38.2 RAEX, 40.1 RPGAL, 36.2 RPLARI, 39.1 RPIB, 63.2 RAMAD, 58 RAMU, 45.1 RPNA y 30.2 RPV]. Además, no es extraño que se imponga por los Reglamentos parlamentarios la regla de que todos los Grupos Parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada Comisión, como el artículo 63.2 RAM (el resto de Reglamento parlamentario incluye una disposición similar).

A la vista de esta regulación, en todos los Parlamentos, parece que es el Grupo Parlamentario el titular del puesto de cada Comisión, incluso el propio L.Villacorta<sup>28</sup> ha señalado que «los Grupos Parlamentarios se convierten, prácticamente, en titulares de los puestos en las Comisiones y, asimismo, al proponer sus candidatos, resultan ser los responsables de la aptitud política y personal de ellos». Precisamente por la claridad de esta idea, no deja de ser algo contradictorio que todos los Reglamentos reconozcan como un derecho del parlamentario su pertenencia a una Comisión<sup>29</sup>, «al menos» dicen casi todos los Reglamentos, como en los artículos 13 RPAND, 8.2 RCAR o 11.1 RPCAN. Porque si el puesto en la Comisión «es» del Grupo Parlamentario, no se conoce qué mecanismo tiene entonces el parlamentario individual para ejercer su derecho a pertenecer a la Comisión. La solución impuesta por la práctica es que el grupo respete esta regla. Pero la fuerza del grupo es muy clara y muestra de ello es la muy laxa norma que regula la sustitución en las Comisiones, que se permite hasta verbalmente cuando es para un solo asunto (arts. 40 RPAND, 48.2 RCAR o 58.2 RAMU, por citar sólo tres). En definitiva, el resultado de ello no es sólo la evidente correspondencia entre la distribución de fuerzas en el Pleno y en las Comisiones, sino que también existe un efecto garantista en las minorías parlamentarias, que ven mantenida y garantizada su posición, sea cual sea la decisión de la mayoría. Por tanto, la exigencia de la proporcionalidad en las Comisiones tiene un efecto asegurador

<sup>28</sup> L.Villacorta Mancebo, *Hacia...*, op. cit., p. 242.

<sup>29</sup> Es muy particular, aunque irrelevante, el caso del Reglamento del Parlamento de La Rioja, que dispone que cada parlamentario debe pertenecer, al menos, a dos Comisiones (art. 13.2 RPLARI).



en las Comisiones. Además, las consecuencias en algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos son evidentes. Así, el artículo 24 del Reglamento de las Cortes de Aragón señala que el Diputado que deje de pertenecer a su Grupo «perderá el puesto que ocupaba en las Comisiones para las que hubiera sido designado por dicho Grupo». Similar disposición es la del artículo 23.3.a) RAEX o la del 23.3.a) del Reglamento de las Cortes de Castilla y León que dispone que «el cambio de Grupo Parlamentario conllevará la pérdida del puesto que el Procurador ocupaba en las Comisiones representando al Grupo anterior». También el artículo 37 RAMU prevé una disposición similar. Por su parte y de una forma sustancialmente igual, el ya citado artículo 49 del Reglamento del Parlamento de Navarra o el artículo 44.1.c) del Reglamento del Parlamento de Cantabria determinan la pérdida del cargo de Presidente o de miembro de la Comisión si el parlamentario pierde la condición de miembro del Grupo que lo propuso para el cargo.

Además, no se olvide que esta correspondencia se produce entre los puestos en las Comisiones y la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario a lo largo de toda la Legislatura. Ejemplo de ello son los artículos 31 del Reglamento del Senado o 30 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, el cual determina que «cuando a lo largo de la Legislatura el número de componentes de un Grupo Parlamentario se altere sustancialmente a juicio de la Mesa de la Cámara, la representación de éste en las Comisiones y en la Diputación Permanente se ajustará a la proporción que le corresponda de acuerdo con el número de sus miembros». También se refiere a esa alteración, el artículo 38.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

Es, por tanto, premisa en nuestro Derecho parlamentario que las Comisiones han de guardar proporcionalidad entre los Grupos Parlamentarios. Pero la proporcionalidad en las Comisiones es susceptible de desarrollos notables. Puede citarse, en este sentido, la previsión del artículo 41.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que determina la proporcionalidad no sólo de los miembros de la Comisión (art. 40 RPCAT), sino que, además, las Presidencias de las Comisiones también han de ser distribuidas «proporcionalmente por la Mesa del Parlamento de acuerdo con la Junta de Portavoces entre los Grupos Parlamentarios en función del número de sus Diputados». Es decir, en vez de ser elegidos por las propias Comisiones (lo cual lleva a veces al peligro de una acumulación de Presidencias de Comisión en un solo Grupo Parlamentario), se prevé una ratificación posterior por las propias Comisiones.

En relación con la aplicación de la proporcionalidad, quedan además por determinar algunas cuestiones, como, por ejemplo, qué fórmula matemática se utiliza para calcular la mencionada proporcionalidad, pues aunque la lógica electoral puede dictar que será el método d'Hondt el elegido en el Parlamento, sin embargo, no hay disposición reglamentaria que así lo aclare. No obstante, en algunos casos, y especialmente en los Parlamentos más pequeños, no se llega a la aplicación efectiva mediante una fórmula matemática, pues la atribución se entiende y efectúa de una forma más automática. Ade-

más ha de tenerse en cuenta que la disposición, que establece todos los Reglamentos Parlamentarios, sobre la necesaria presencia de al menos un miembro de cada Grupo Parlamentario en cada Comisión, va a matizar la previsión de proporcionalidad. Finalmente, la proporcionalidad tiene excepciones en todos los Reglamentos Parlamentarios: son conocidos los casos de la Comisión de estatuto de los Diputados y la Comisión de Reglamento. Además algunos Parlamentos cuentan con Comisiones en los que no se da esta regla, como es el caso de la Comisión General de Cabildos Insulares en el Parlamento de Canarias, a la Comisión de Gobierno Interior de la Asamblea de Murcia o a la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno del Parlamento vasco.

Para finalizar, debería advertirse que no es habitual que los Reglamentos exijan proporcionalidad en la composición de las Ponencias. Seguramente por la naturaleza de órganos que se basan en el consenso, no son habituales disposiciones como la del artículo 116 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que determina que «finalizado el debate de la totalidad, si lo hubiera habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, se formará en el seno de la Comisión una Ponencia, integrada por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios, en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Parlamento con carácter general, oída la Junta de Portavoces, estando representados como mínimo, un miembro de cada Grupo Parlamentario, para que a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado redacte un informe en el plazo de quince días». Pero hay otras disposiciones interesantes, como la del artículo 39.4 RPLARI (sustancialmente igual al art. 67 RAMU o al 47.4 RPCANT) que determina que «las votaciones en Ponencia se ajustarán siempre al criterio de voto ponderado, representando cada Ponente un número de votos igual al de Diputados que integran su Grupo Parlamentario».

## **2.5. La Diputación Permanente**

Si los Grupos Parlamentarios se habían introducido en una parte de la regulación reglamentaria (la que se acaba de ver de las Comisiones), en el caso de la Diputación Permanente puede afirmarse que el dominio de los Grupos Parlamentarios va a ser total. Así, la regulación del artículo 78 de la Constitución es diferente al resto de la regulación constitucional parlamentaria y parte de una naturaleza representativa que la propia Constitución parece desconocer en otros preceptos. Señala este artículo que «en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios, en proporción a su importancia numérica». Sin embargo, esta redacción no ha servido de influencia para los Estatutos de Autonomía que han configurado las Diputaciones Permanentes con la misma naturaleza y sentido que la que tiene el órgano creado por el artículo 78 CE, pues no han atribuido en ningún caso naturaleza representativa a los Grupos Parlamentarios en la formación de la

Diputación Permanente. Así, sirva como ejemplo el artículo 59.4 EACAT, que dispone que «el Parlamento tiene una Diputación Permanente, presidida por el Presidente o Presidenta del Parlamento e integrada por el número de Diputados que el Reglamento del Parlamento determine, en proporción a la representación de cada Grupo Parlamentario» y, por tanto, puede afirmarse que los parlamentarios miembros de la Diputación Permanente del Parlamento catalán no «representarán» a los Grupos Parlamentarios que los designe. La conclusión que habría de extraerse de esta regulación es que la problemática de la Diputación Permanente en los Parlamentos autonómicos es muy similar al de las Comisiones, por lo que hay que entender aplicables aquí las consideraciones ya efectuadas. Por tanto, los parlamentarios no *representan* a los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente en las Cortes de Aragón (art. 14.5 EAARA), ni en el Parlamento de Cantabria (art. 14 EACANT), ni en las Cortes de Castilla y León (art. 13.3 EACYL), ni a las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 11.3 EACLM), ni el Parlamento de las Islas Baleares (art. 46 EAIB), ni la Asamblea de Madrid (art. 12.2 EAMAD), ni en la Asamblea de Murcia (art. 29 EAMU), ni en la Junta General del Principado de Asturias (art. 29.3 EAPRIAST). Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias nada dispone en relación con la proporcionalidad de la Diputación Permanente, más allá de la existencia de ésta, en relación con la Diputación Permanente (art. 12.2 EACANA), ni el Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 20 EAEX) y tampoco el Parlamento de Galicia (art. 12 EAGAL), o a las Cortes Valencianas (art. 25 EACV), o al Parlamento de La Rioja (art. 18.6 EALARI) o el Parlamento vasco (art. 27 EAPV) ni en el Parlamento de Navarra, que el artículo 17 LORAFNA denomina *Comisión Permanente*.

El sentido de la regulación constitucional es muy claro (y diferente de la de los Estatutos de Autonomía) y se centra en mantener una equivalencia entre las fuerzas del Pleno y el órgano que va a sustituirlo. Hasta aquí parece lógica la regulación constitucional y plenamente coherente con el principio democrático, aunque plantea algunos problemas. En primer lugar, los miembros de la Diputación Permanente lo son por su pertenencia a un Grupo Parlamentario, lo cual significa que la designación corresponderá exclusivamente a éste. Esto a J. J. Lavilla le sugiere una situación «extraña: los Grupos Parlamentarios, entidades de naturaleza y *status* muy problemáticos, no sólo designan a los miembros de las Comisiones..., sino también a los de un órgano de suplencia, en determinados supuestos, del Pleno mismo. Pese a la indeterminación constitucional, parecería más lógico que la designación correspondiera al propio Pleno»<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> J. J. Lavilla Rubira, «Artículo 78. Las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado», en *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 713. En donde se da, además, cuenta de la *práctica parlamentaria* que «ha atemperado el rigor del artículo 56 de la Resolución de la Presidencia del Congreso, introduciendo, respecto de la Diputación Permanente, el mismo sistema que *de facto* rige para las Comisiones: los Grupos Parlamentarios designan a sus miembros, pero tal designación ha de notificarse a la Mesa de la Cámara, la cual acepta la declaración de voluntad del Grupo Parlamentario, teniendo a los designados por miembros de la Diputación Permanente, y ordena la publicación de la composición de ésta en el BOCCG; la

En segundo lugar, puede defenderse, sin necesidad de una regulación expresa que lo permitiese en el Congreso de los Diputados, el Senado y los Parlamentos autonómicos que así lo prevean, que el abandono o la expulsión del Grupo Parlamentario de un miembro de la Diputación Permanente implica que deje de ser miembro de ella, ya sea titular o suplente. No obstante, no debe olvidarse que se está situando el problema en una perspectiva puramente formal. Pues la fuerza de los Grupos Parlamentarios (y sobre todo la de los partidos políticos) va a suponer que siempre (o en situaciones de normalidad) se imponga su voluntad. Así, en este plano jurídico-formal, no puede sino volver a constatarse la plena posibilidad de que los Grupos Parlamentarios comuniquen la libre sustitución de miembros de la Diputación Permanente dependiendo de las necesidades presentes en cada momento. Además, todas las alteraciones que se produzcan en el número de los Grupos Parlamentarios supone la modificación en la composición de la Diputación Permanente y, por tanto, la titularidad de sus miembros variará en función de los mencionados cambios. Recuerda lejanamente al modo en que es habitual que los Reglamentos Parlamentarios regulen la posible modificación de la composición inicial de la Mesa, si hay alteración en la composición de la Cámara como consecuencia de la resolución de los recursos contencioso-electorales.

Otras cuestiones de interés se plantean, como la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios remitan instrucciones, se entiende que escritas, a los miembros de la Diputación Permanente. En las dos Cámaras de las Cortes Generales en lo que los miembros de la Diputación Permanente «representarán» a los Grupos Parlamentarios (también al mixto) que los designen, poca duda cabe de que la prohibición de mandato imperativo desaparece, cuando la propia Constitución ha previsto una excepción a esa regla general. Desde luego, tal posibilidad sería implantable en los Parlamentos autonómicos.

### III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

#### 3.1. Debate

También los Grupos Parlamentarios centralizan el debate parlamentario. El debate parlamentario se ha oscurecido de forma muy notable: los buenos y brillantes oradores son muy raras excepciones y las posturas de los Grupos Parlamentarios se han acercado, seguramente por la pretensión que tienen todos los partidos políticos de gestionar el sistema, y porque muchas de las grandes y pequeñas decisiones políticas vienen impuestas por el sistema político común a gran escala en el que se está inmerso. Que la posición de los parlamentarios en los grupos se explica mediante una jaula de hierro es una

---

designación de los Grupos es vinculante para la Mesa, pero al menos se exige la intervención de un órgano institucional».

idea de M. Martínez Sospedra<sup>31</sup>, y aunque él la refiera a una posición general del parlamentario, es especialmente predicable en lo que al debate se refiere. Desde una perspectiva jurídico-política, no cabe ninguna duda de que el protagonista del debate parlamentario es el grupo, no el parlamentario, y que el destinatario del discurso y de la puesta en escena parlamentaria, no es otro que un mediato electorado, o la famosa opinión pública. Por eso, la regulación reglamentaria del debate se efectúa siempre refiriéndose al Grupo Parlamentario o a uno de sus representantes. No tendría sentido, ni siquiera sistemático, efectuar referencia a todos y cada uno de los casos en que los Reglamentos Parlamentarios regulan el debate y lo refieren a una intervención de cada Grupo.

En general, es habitual prever que en el caso de que «no hubiere precepto específico, se entenderá que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra». El cual será utilizado por un Grupo Parlamentario en una duración que «no excederá de diez minutos» o quince si el debate es de los de totalidad, en una fórmula que repiten con mimetismo sorprendente todos los Reglamentos. En cualquier caso, todos los procedimientos y sus debates se estructuran en torno a los Grupos, así sucede en los debates de totalidad a un texto normativo o en el procedimiento legislativo; o en los procedimientos legislativos especiales; o en la regulación de la investidura, cuestión de confianza, moción de censura; en la celebración de comparecencias o sesiones informativas, o en la tramitación de planes, programas o informes; en los debates sobre la acción política del Gobierno; interpellaciones; proposiciones no de ley o mociones; en el examen o aprobación de la Cuenta General; o en otros procedimientos más específicos de los Reglamentos Parlamentarios, como el procedimiento de incapacitación temporal del Presidente de la Comunidad Autónoma, artículo 175 RPRIAS.

Pero generalmente los Reglamentos no regulan ni organizan algunos debates en torno a los Grupos Parlamentarios, como las preguntas con respuesta oral, pues suelen regularse siempre mediante intervenciones cuyo protagonista es, casi siempre, el autor de la pregunta. Sin embargo, también aquí, los Grupos Parlamentarios tienen otro tipo de protagonismo, pues suele ser necesaria su participación para la inclusión de esas preguntas en el orden del día.

### 3.2. Votación. El voto ponderado

El efecto configurador del grupo en la organización y en el funcionamiento parlamentarios tiene una especial incidencia en la ordenación de las votaciones de los diversos órganos parlamentarios. Esta fuerza en las votaciones ha supuesto la progresiva extensión del voto ponderado. Así, puede adelantarse ya, es habitual en nuestro Derecho parlamentario que la norma per-

---

<sup>31</sup> M. Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, pp. 161 y ss.

mita la ponderación de votos en la adopción de decisiones por los órganos, fundamentalmente en la Junta de Portavoces. Es decir, la fuerza de los Grupos Parlamentarios no sólo se centra en la «exigencia» de la disciplina de voto a los parlamentarios que convierte al Parlamento, en última instancia, en un foro de ratificación de decisiones tomadas en otras instancias.

A nadie se le escapa que configurar el voto ponderado como técnica habitual plantea problema, pues, teniendo el mandato un contenido individual, es difícilmente entendible que se instaure como fórmula normal de funcionamiento parlamentario un modo de votar que supone, precisamente, que los parlamentarios afectados no votan. Además, debería tenerse en cuenta que precisamente el voto ponderado no es reconocido como uno de los modos de votar por la regulación reglamentaria. El voto parlamentario es individual y se integra en el *ius in officium* del parlamentario ex artículo 23 CE, lo cual muy tardíamente ha acabado reconociendo el Tribunal Constitucional en STC 361/2006: «En primer término no parece que puedan plantearse dudas sobre el hecho de que el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en el *ius in officium* de los mismos. No ha habido, hasta ahora, un pronunciamiento claro al respecto, pero dicha pertenencia se deriva de la naturaleza misma de las cosas. Uno de los principales derechos/deberes de aquéllos es la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho al voto, ejercicio con el que manifiestan su postura en los acuerdos de las Asambleas. Si los parlamentarios tienen el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias del Parlamento y a las de las comisiones de las que formen parte, así como a desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengan obligados, y en el artículo 70 del mismo reglamento se determina que dicho Parlamento tomará sus acuerdos, bien por asentimiento a la propuesta presidencial, bien por alguno de los sistemas de votación previstos, no es posible discutir que en la configuración legal de los derechos de los parlamentarios vascos se incluye el de ejercer el derecho al voto en las comisiones de las que formen parte y en el Pleno, de modo que la Sra. N.V. tiene, dentro de su *ius in officium*, la facultad de participar en las votaciones de los órganos del Parlamento Vasco de los que sea miembro y, en el caso concreto que nos ocupa, en las votaciones del Pleno de la Cámara».

A pesar de esto, no puede dejar de reconocerse que el voto ponderado es una técnica sin cuya existencia no podría funcionar el Parlamento tal y como hoy se le conoce. Pero debe reconocerse que, por la configuración individual del mandato parlamentario, la previsión del voto ponderado debe ser interpretada de forma restrictiva. Para empezar y como es sabido, el funcionamiento de la Junta de Portavoces está sometido en todos los Reglamentos Parlamentarios al régimen de voto ponderado. Debe reconocerse que es hasta cierto punto normal, pues es la única forma de juridificar la representación que se le supone a la Junta. Es la ponderación tan habitual fórmula de funcionamiento parlamentario que varios Reglamentos lo han definido, como es el caso del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 43.3 RCCLM señala que «sólo votarán los Portavoces de los Grupos Par-

lamentarios y cada Portavoz tendrá tantos votos como escaños tenga su Grupo en la Cámara»; o según la fórmula de la norma reglamentaria de las Cortes de Castilla y León, «según el número de Procuradores con que cuente cada Grupo Parlamentario en el Pleno», fórmula que también adoptan otros Reglamentos (art. 27 RPCAT y muy similar es la regulación del 29.2 RPV). O con alguna modificación, como los artículos 53.1 RAMU, 39.3 RPCANT, 43.2 RPN y 60 RAM, en donde se señala que «se imputará a cada Portavoz tantos votos cuantos Diputados integran el Grupo Parlamentario al que representa».

Y es que la adopción del sistema ponderado de votación está generalizado en los Reglamentos de los Parlamentos españoles y plantea otros problemas que no están siempre resueltos por la norma de índole práctica. Por ejemplo, la problemática no es sólo conceptual cuando existe Grupo Parlamentario mixto, pues resulta difícil ponderar los votos de un conjunto de parlamentarios en un solo sentido, cuando no hay sentido único del tal voto. La del Reglamento del Parlamento de Canarias es un ejemplo de regulación, pues de forma correcta se determina en el artículo 37.5 RPCANA que el portavoz del Grupo Parlamentario Mixto deberá acreditar (se entiende que por escrito) el sentido del voto de cada uno de los Diputados que lo integran.

Finalmente, hay que dejar constancia que los Reglamentos Parlamentarios utilizan la ponderación para la adopción de acuerdos de otros órganos. Sin ánimo exhaustivo, puede citarse que en el Reglamento del Congreso de los Diputados se prevé la ponderación para la adopción de decisiones por la Comisión de Estatuto (art. 48), las Comisiones de Investigación (art. 52), la resolución de empates en las sesiones de Comisión (art. 88) y en algunas ponencias en los procedimientos de reforma estatutaria (art. 140). Por su parte, en el Parlamento de Andalucía para la adopción de decisiones de la Comisión de estatuto de Diputados (art. 48), la de Gobierno Interior y Derechos Humanos (art. 49) y las Comisiones de Investigación (art. 53), también en el Parlamento de Andalucía para la resolución de empates en las sesiones de las Comisiones. Es similar la regulación del Reglamento de las Cortes Valencianas, pues prevé votación mediante criterio ponderado en la Comisión de Estatuto en la de Peticiones y en la de Gobierno Interior (art. 49), además de las Ponencias (art. 116) y la resolución de empates (art. 87). En el Parlamento de las Islas Baleares o en el de Canarias para la adopción de decisiones por las Ponencias (art. 116) y en el Reglamento de las Cortes de Aragón, las Ponencias (art. 52), las Comisiones de investigación (art. 64) y las Comisiones especiales de estudio. La Junta General del Principado de Asturias dispone también la ponderación para la resolución de empates (art. 61) y para las Ponencias (art. 65) y en el Parlamento de Cantabria también se prevé para la adopción de las decisiones de algunas Comisiones, como la de Estatuto de los Diputados (art. 52) y la de Peticiones (art. 53), siendo muy similar es la regulación del Reglamento del Parlamento de Galicia, pues prevé la adopción de decisiones mediante el sistema de voto ponderado en la Comisión de Estatuto (art. 47), de Peticiones (art. 48), y en las Comisiones Especiales (art. 50),

además de la resolución de empates en las sesiones de las Comisiones. En las Cortes de Castilla-La Mancha se prevé la ponderación de votos para resolver el empate en las votaciones (art. 117) y para la adopción de decisiones por la Comisión de Estatuto y Reglamento, mientras que en Castilla y León (art. 92), en el Parlamento de Navarra (art. 102) y en el Parlamento vasco (art. 31) sólo prevén el criterio ponderado para la resolución de empates en Comisiones. Por su parte, en la Asamblea de Extremadura se prevé la ponderación de votos sólo para la resolución de empates en Comisión (art. 92) y en la Asamblea de Murcia para las Ponencias (art. 67) y para la Comisión de Estatuto de los Diputados y Actividad Política. En el Parlamento de Cataluña se utiliza el sistema del voto ponderado para la adopción de decisiones por la Mesa ampliada (art. 29) y en las Comisiones cuya composición no sea proporcional (art. 47), como la de Estatuto, también para la resolución de empates en las votaciones de las Comisiones (art. 91) y en las Ponencias (art. 109). En el Reglamento del Parlamento de La Rioja se prevé el criterio ponderado de votación para las Ponencias (art. 39) y para la Comisión de Peticiones y defensa del ciudadano (art. 45) y en la Asamblea de Madrid para las Comisiones de Investigación (art. 75), la resolución de empates en Comisión (art. 126) y las Ponencias (art. 144). Todo este elenco orgánico no hace sino constatar que la votación ponderada es una técnica habitual, muy desarrollada en los Reglamentos parlamentarios, aunque de necesaria interpretación restrictiva si no hay previsión expresa.

### 3.3. Ejercicio de las funciones parlamentarias

Sería inútil sistematizar la participación de los Grupos Parlamentarios en el ejercicio de las funciones parlamentarias en todos los Reglamentos parlamentarios, pues sería tanto como intentar sistematizar todas las funciones reguladas en el Reglamento. Además, podría defenderse que no haría falta ni siquiera que hubiese ninguna previsión, pues parece que el Grupo Parlamentario estaría de por sí legitimado para solicitar cualquier intervención o pedir cualquier acuerdo de un órgano parlamentario. No obstante, todos los Reglamentos parlamentarios incluyen una previsión por la que los Grupos Parlamentarios pueden solicitar la convocatoria de las Comisiones; la creación de una Comisión de Investigación o de Comisiones especiales, solicitar la publicación de algunos acuerdos en el Boletín, solicitar la convocatoria de un órgano parlamentario, solicitar la convocatoria de una sesión extraordinaria, solicitar la convocatoria de una sesión secreta; la inclusión en el orden del día de un asunto que no hubiese cumplido todos los trámites; alteración del orden del día; intervenir en caso de alusiones; suspensión de una sesión; cierre de una discusión; reclamar la repetición en el recuento de una votación; solicitar la votación pública o por llamamiento; explicación del voto; petición de la tramitación de urgencia; solicitar la celebración de comparecencias; presentar enmiendas a la totalidad; interponer recursos de reconsideración; formular objeciones en el caso de ejercicio de delegación legislativa; formular



interpelaciones; presentar mociones; incluir determinadas preguntas; presentar proposiciones no de ley; debate de las comunicaciones remitidas por el Gobierno o para presentar propuestas de resolución. Hasta aquí la intervención de los Grupos en el funcionamiento ordinario del Parlamento, pero los diferentes Reglamentos (e incluso Estatutos de Autonomía) han incluido algunas peculiaridades que puede ser interesante citar:

1. Como es sabido, la legitimación para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad está referido a un número de cincuenta Diputados o de cincuenta Senadores. Ya desde las SSTC 5/1981, o 42/1985, de 15 de marzo, se dejó claro por el Tribunal Constitucional que esta legitimación no está referida al Grupo Parlamentario, sino a una agrupación ocasional de miembros de una u otra Cámara. Así, en el fundamento jurídico segundo de la última sentencia citada se señala: «La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad no está atribuida en este caso, en efecto, a un órgano y ni siquiera a una parte de un órgano que, como sucede con el Grupo Parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional o *ad hoc* de 50 Diputados o 50 Senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una Ley. La agrupación surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los Diputados o Senadores no actúan en rigor como *litis consortes*, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la Ley, ha de ser siempre plural». No puede negarse, sin embargo, la función aglutinadora que pueden eventualmente desempeñar los Grupos Parlamentarios en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

2. En general, nuestro ordenamiento jurídico parlamentario atribuye la iniciativa legislativa a la Cámara, una vez que el texto de la proposición ha sido tomada en consideración por el Pleno. De modo previo, la forma de presentar iniciativas ante la Cámara está reservada a los parlamentarios y sólo de modo más excepcional se reconoce a los Grupos Parlamentarios. Hay algunas disposiciones muy relevantes en materia de iniciativa legislativa. Ya se han visto diversas normas estatutarias y reglamentarias que reconocen a los Grupos Parlamentarios la iniciativa legislativa, pero hay algún caso más. Así y aunque no es un supuesto único, merece la pena comentar, aunque sea de forma muy somera, el artículo 66 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias que atribuye competencia a la Mesa y a la Junta de Portavoces, para ejercer conjuntamente la iniciativa legislativa mediante «la elaboración de un texto legal sin previo proyecto o proposición de ley», para lo cual «se encargará la redacción del borrador a una Comisión Permanente Legislativa, la cual formará una Ponencia, integrada, como mínimo, por un Diputado de cada Grupo Parlamentario». Esta iniciativa ha de enmarcarse e interpretarse conforme lo dispuesto en el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias («corresponde a los miembros de la Junta General y al Consejo de Gobierno») y existe

en otros Reglamentos Parlamentarios, como en el artículo 113.b) del Reglamento del Parlamento de Cantabria; supuestos inhabituales, pues, por ejemplo, el artículo 108 RCD atribuye la iniciativa legislativa al «Congreso de los Diputados» sin que utilice la discutible fórmula de atribuir a iniciativa a los Grupos Parlamentarios, más que la determinación de que habrá de ser un número determinado de miembros el que habrá de presentar ante la Cámara la proposición de ley.

3. En cuanto al procedimiento de investidura, desde el artículo 99 de la Constitución se cuida mucho la redacción y no se utiliza la denominación «Grupo Parlamentario», sino la más amplia de «grupo político con representación parlamentaria» que engloba también a los Grupos Parlamentarios, y que incluye a otras agrupaciones sin la importancia parlamentaria para constituir Grupo, aunque puedan tener una importancia decisiva en el procedimiento de confianza. En este sentido, algunos Estatutos de Autonomía disponen que la proporción se verifique no sobre la base de los Grupos Parlamentarios, sino de estos grupos o formaciones. En efecto, incluso las normas estatutarias prevén que sean los Grupos Parlamentarios los que deben ser consultados por la Presidencia del Parlamento, en el momento previo a la propuesta de candidato alternativo.

Finalmente, en ocasiones la proporcionalidad es exigida para el ejercicio de funciones tan importantes como la designación de Senadores no se realiza en función de la importancia numérica de los grupos, sino que se realiza en función de la importancia numérica de las formaciones políticas (por ejemplo, el art. 24.5 de la proyectada reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Se puede plantear si, en caso de que la norma guarde silencio y nada disponga en esta función, pudiese existir un acuerdo que no recogiese la proporcionalidad de estos Diputados no integrados en ningún grupo. En este sentido, poca duda cabe de que el órgano parlamentario no debería olvidar en ningún caso que la representación no se efectúa mediante grupos asociativos interpuestos, o entre grupos o partidos políticos. En efecto, siendo la representación individual, no debería olvidarse una fracción de la misma sobre la base de que no se ha podido constituir en grupos conforme al Reglamento parlamentario. En cualquier caso, hay Reglamentos que son extraordinariamente claros en este sentido, como el Reglamento del Parlamento de Cataluña que determina que la Mesa y la Junta de Portavoces fijan el «número de Senadores que corresponde proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario», en una fórmula que se repite en otras ocasiones, como los artículos 174 RAEX, 165.2 RPGAL, 225.2 RAM o 201.2 RPNA.

# Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en la Asamblea de Madrid y la función legislativa

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PARLAMENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.—4.1. La iniciativa legislativa.—4.1.1. La iniciativa de parlamentarios y Grupos Parlamentarios.—4.1.2. La posición de supremacía de los Grupos Parlamentarios.—4.2. La toma en consideración.—4.3. Las comparecencias en el procedimiento legislativo.—4.4. Las enmiendas.—4.5. El debate de totalidad.—4.6. La discusión en Comisión: El informe de la ponencia.—4.7. La discusión en Comisión: el Dictamen de la Comisión.—4.8. Debate y votación en el Pleno.—4.9. El Senado.—V. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Según el clásico principio de la separación de poderes<sup>1</sup>, en el Estado, cada función debe estar encomendada a un órgano diferente, de tal manera que, al Parlamento corresponde hacer las leyes, en tanto que normas que deben regir la conducta de los ciudadanos, al ejecutivo, con el Gobierno a la cabeza, su ejecución y, a los jueces, la aplicación e interpretación de las normas. De la unión del órgano y la función surge el concepto de poder y, por eso, decía Pérez-Serrano<sup>2</sup>, al Parlamento se le viene denominando el Poder Legislativo.

Pues bien, con independencia de que la mayor o menor flexibilidad de la separación entre el legislativo y el ejecutivo, haya dado lugar a formas de gobierno diferentes<sup>3</sup>, lo cierto es que, como Burdeau ha puesto de manifies-

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

<sup>1</sup> J. Locke, *Ensayo sobre el Gobierno civil*, Aguilar, 1981. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Tecnos, 1985.

<sup>2</sup> Pérez-Serrano, *Tratado de Derecho político*, Civitas, 1984.

<sup>3</sup> Forma de gobierno presidencialista, en el caso de una separación rígida de los poderes, parlamen-

to<sup>4</sup>, el principio de separación de poderes debe ser entendido de una forma dinámica y flexible, lo cual implica el reconocimiento de la necesidad de una cooperación y colaboración recíproca entre los poderes del Estado. Es, en este marco, en el que deben ser comprendidas las funciones del Parlamento en la actualidad y, en particular, la función legislativa.

## II. EL PARLAMENTO Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Desde el surgimiento del Estado liberal de Derecho a fines del siglo XVIII y principios de XIX, una serie de transformaciones se han producido en los Estados, que han afectado, también, al Parlamento.

En los inicios mismos del Estado liberal, se advirtió la necesidad de que el poder ejecutivo tuviera una cierta capacidad normativa, dentro de las tareas que tenía encomendadas. Por otro lado, no puede olvidarse que si con las revoluciones apareció el principio democrático con su norma, la ley, el principio monárquico no había muerto, como lo muestra el Congreso de Viena de 1814 y subsistiría, todavía durante algún tiempo, eso sí, bajo formas diferentes al liquidado Estado absoluto. La ley, como norma del principio democrático y el reglamento, como norma del principio monárquico comenzaron a coexistir.

Pero además, y desde entonces, otra serie de profundas transformaciones se han producido. Las sociedades han crecido, su estructura se ha hecho más compleja y sus necesidades se han multiplicado. El Estado liberal que surgió de la Revolución Francesa, primero (hacia la mitad y último tercio del siglo XIX) se democratizó, mediante el reconocimiento del sufragio universal y el derecho de asociación, que, a su vez, fue uno de los factores que propició el surgimiento de los partidos políticos de masa. Pero además, en su evolución necesitó de un poder ejecutivo, cada vez más fuerte, que había de resolver el cada vez mayor número de problemas y dar cobertura a las casi infinitas necesidades que la sociedad le iba demandando. En este proceso, se convertiría en el que se ha denominado Estado social.

En el Estado social, el Parlamento sigue siendo, teóricamente, como órgano que encarna la soberanía, la institución central del Estado, pero es el ejecutivo, el que pasa a ser el poder adecuado, por su estructura y funcionamiento a las nuevas necesidades. Desde el Gobierno, cabeza del poder ejecutivo, se dirigen los Estados. La Administración crece y actúa constantemente, se relaciona con unas sociedades que, continuamente, demandan su actuación bajo formas muy diferentes.

Pero el poder ejecutivo necesita mecanismos para desarrollar su actividad. La potestad reglamentaria se extiende e incluso surgen normas, que emanadas de órganos del poder ejecutivo tienen el rango de la ley. Son los fenó-

---

taria, de separación flexible y de Asamblea o de confusión de poderes, según la clásica diferenciación de la doctrina.

<sup>4</sup> G. Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, París, 1972.

menos de la delegación legislativa y de la de urgencia. Todo ello unido, en algunos casos, a importantes procesos de descentralización, ha introducido cambios en el propio concepto de ley.

Con independencia de otros fenómenos<sup>5</sup>, cuyo estudio no corresponde ahora analizar, interesa destacar que la ley ya no es sólo un tipo de norma que emana del poder legislativo y que, en la pirámide normativa, se sitúa entre la Constitución, como norma suprema emanada del poder constituyente, y el reglamento, bajo cuyo concepto aparecen toda una serie de normas que, a su vez, están jerarquizadas.

Bajo el concepto de ley y con el mismo rango, pasan a coexistir un conjunto de normas cuya elaboración se rige por los principios de competencia y procedimiento, que emanan, unas veces del Parlamento, otras del Gobierno (legislación de urgencia y legislación delegada) con determinadas actuaciones del Parlamento, otras de Parlamentos de carácter no estatal, sino autonómico, etc.

Todo ello, a su vez y como decíamos, ha producido cambios en la institución parlamentaria misma, en sus funciones y en su organización y funcionamiento, así como en los sujetos que actúan dentro del Parlamento. Se ha señalado unánimemente por la doctrina que si el Parlamento del siglo XIX fue un Parlamento de individualidades el Parlamento actual es una institución de Grupos Parlamentarios. Los Grupos Parlamentarios son, hoy, los sujetos que actúan en el Parlamento.

### III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Según Rescigno<sup>6</sup>, por Grupo Parlamentario se entiende, normalmente, la unión de los miembros de una Cámara del Parlamento pertenecientes al mismo partido, que se constituyen en unidad política, con una organización estable y una disciplina constante de grupo.

Así definido, el concepto presenta tres elementos<sup>7</sup>. El primero, el personal, esto es, un conjunto de miembros caracterizado por la vinculación a un partido y por la pertenencia de todos a una Cámara. También un elemento teleológico, manifestar la voluntad política del partido. En tercer lugar, un elemento material, la estructura y disciplina constantes para poder ejercitar su personalidad<sup>8</sup>.

Por lo que se refiere al surgimiento de los Grupos Parlamentarios, el mismo es anterior al de los partidos políticos. La reunión de los Estados Gene-

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en relación con el carácter de generalidad de la ley, la aparición de las denominadas leyes singulares.

<sup>6</sup> G. U. Rescigno, «Gruppi parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milán, 1979.

<sup>7</sup> J. L. García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, 1996.

<sup>8</sup> Este concepto no es aplicable al denominado Grupo Mixto, caracterizado, entre otras notas, por su carácter residual, al estar integrado, según los casos, por Diputados no integrados en otros grupos, por Diputados que abandonan el grupo al que pertenecen, etc.

rales en 1789 supuso el paso de la representación estamental a la ideológica y por eso dice Torres del Moral<sup>9</sup>, desde entonces, los agrupamientos por opiniones se hicieron usuales y puede decirse que los Grupos Parlamentarios han nacido, al menos, en y para la práctica parlamentaria.

En Gran Bretaña, el surgimiento de los grupos se produjo, incluso, antes<sup>10</sup>. En la segunda mitad del siglo XVII, durante el reinado de Carlos II, el Primer Ministro, Conde de Clarendon, fue el primero en controlar a su grupo mediante la figura del «Whip».

En España, Torres del Moral considera que desde las Cortes de Cádiz existen grupos que pudieron actuar políticamente dentro de la Cámara, aunque su reconocimiento jurídico no se produjo hasta la II República.

A pesar de los antecedentes señalados, es importante destacar que aquellos primeros Grupos Parlamentarios difieren, en muchos aspectos, de los actuales. Y ello por razones históricas. En un primer momento los grupos nacen en el seno de las Asambleas legislativas, creando, en sus relaciones con el exterior, los primeros partidos políticos burgueses. Después, en la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencia, fundamentalmente, del movimiento obrero, surgieron los partidos políticos de masas que invirtieron, de alguna manera, el proceso. Estos nuevos partidos buscaban el voto fuera de las Cámaras para conseguir, precisamente, el mayor número de parlamentarios con los que formar un gobierno. Utilizaron nuevos medios, tales como el derecho de reunión, el de manifestación o la propaganda propia de la época. Y los partidos burgueses no tuvieron más remedio que adaptarse a esta nueva forma. Los Grupos Parlamentarios se forman, a partir de entonces, dentro de la Cámara, pero como consecuencia de los escaños que, en el exterior, consiguen los partidos políticos.

A partir de la segunda mitad del siglo XX esos mismos partidos han sufrido nuevas transformaciones. Se han convertido en los denominados partidos de masa de electores, Son el instrumento fundamental de participación política de la sociedad, pero también casi el único. Monopolizan la relación electores-elegidos y los Grupos Parlamentarios no son sino la traslación en el Parlamento de esos partidos.

Todo ello, unido a la complejidad de la dinámica política dentro y fuera del Parlamento, ha tenido como consecuencia una tendencia a la simplificación del funcionamiento de la institución, lo que ha determinado que sean hoy los sujetos del Parlamento. Pocos son los derechos que pertenecen ya a los parlamentarios individualmente considerados. En el ámbito de la función legislativa el derecho de enmienda al articulado permanece, en casi todos los reglamentos, en manos del parlamentario, pero sólo teóricamente. En la práctica es ejercido por el Grupo Parlamentario.

En la función de control, el instrumento de las preguntas es el que pueden manejar, al menos teóricamente, los parlamentarios. Pero incluso aquí,

<sup>9</sup> A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», en *Revista de Derecho político*, núm. 9, 1981.

<sup>10</sup> J. L. García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, 1996.

sus actuaciones están controladas por sus grupos. Y ello porque, como ha expuesto Sánchez de Dios, en el parlamentarismo actual todos los actores, sean o no institucionales, se conforman desde los partidos políticos. El Gobierno se encuentra vinculado al grupo o grupos que le dan soporte parlamentario. En el Parlamento, los partidos se articulan como Grupos Parlamentarios sujetos a una estricta disciplina <sup>11</sup>.

Otras funciones, como la de dirección política a través de proposiciones, mociones u otras semejantes, están también en manos de los Grupos Parlamentarios. Y por supuesto, la función de nombramiento de integrantes de otras instituciones, donde funciona un sistema de cupos sujeto a negociaciones que pueden producirse dentro o fuera de la correspondiente Cámara.

En definitiva, los Parlamentos actuales son Parlamentos de Grupos Parlamentarios, lo que quiere decir que los sujetos que actúan, de una manera visible, son estas organizaciones, capitales en las democracias modernas <sup>12</sup>. Sin embargo, no es posible desconocer el trabajo desarrollado por los Diputados, Senadores y parlamentarios en general. La preparación de los asuntos, el estudio, la división y especialización del trabajo en las comisiones, son constatables en el día a día de las instituciones parlamentarias. Los grupos encauzan sus iniciativas, trabajo y poder de convicción. Podríamos decir que el parlamentario individual trabaja, habla, vota pero el que es visible, pues es el que decide, es el Grupo Parlamentario. La mayoría de los reglamentos parlamentarios actuales no hacen sino constatar esta realidad.

#### IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

##### 4.1. La iniciativa legislativa

###### 4.1.1. La iniciativa de parlamentarios y Grupos Parlamentarios

El artículo 87 de la Constitución atribuye iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, reconociendo, asimismo, la iniciativa legislativa popular. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid <sup>13</sup>, en el apartado dos de su artículo 15, dice que la iniciativa corresponde a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, así como que por ley se podrá regular el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.

<sup>11</sup> M. Sánchez de Dios, «La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno», *Política y Sociedad, Revista de la Universidad Complutense*, núm. 20, 1995.

<sup>12</sup> L. Rebollo Delgado, «Los Grupos Parlamentarios en el Derecho comparado: su configuración y participación en la actividad parlamentaria», *Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 24, Valencia, 1998. En este trabajo se puede encontrar un análisis de Derecho comparado.

<sup>13</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Centrándonos en la regulación de la iniciativa legislativa parlamentaria, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 126, dice que las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o de un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz. En cuanto al Senado, el artículo 108 de su Reglamento la atribuye a veinticinco Senadores o un Grupo Parlamentario. Por su parte, el artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid dice, en su apartado uno, que las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios podrán ser presentadas por un Diputado con la firma de otros cuatro o por un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su portavoz.

Por lo que se refiere a la naturaleza de estas facultades de iniciativa que atribuyen los reglamentos parlamentarios se ha señalado<sup>14</sup>, en relación con el Congreso de los Diputados y el Senado, que los Diputados, los Senadores y los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras gozan, en realidad, de una facultad de «propuesta de iniciativa», correspondiendo la iniciativa a cada una de las Cámaras, una vez que la propuesta ha superado el trámite de toma en consideración. También es, a nuestro juicio, esta naturaleza de propuesta de iniciativa la que tienen los Diputados y los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Madrid, pues, aunque esté directamente atribuida por el Estatuto, sólo desde que la Cámara la toma en consideración se inicia el procedimiento legislativo y, en concreto, la posibilidad de presentar enmiendas.

Hay que decir, además, que la actividad de los Grupos Parlamentarios en la presentación de proposiciones de ley es importante. Si se examina la producción legislativa de las Cortes Generales o de la Asamblea de Madrid, se puede constatar que, aunque la producción legislativa tiene su origen, en un 80 ó 90 por 100 en el Gobierno, lo cierto es que los Grupos Parlamentarios son autores de un significativo número de iniciativas legislativas, en ocasiones superior al de iniciativas gubernamentales<sup>15</sup>.

#### 4.1.2. *La posición de supremacía de los Grupos Parlamentarios*

Otra de las cuestiones que hay que reseñar en relación con la iniciativa legislativa parlamentaria es la posición de supremacía que tienen los Grupos Parlamentarios en su formulación.

Como hemos visto, desde el punto de vista del parlamentario, individualmente considerado, en la Cámara Baja son necesarios un total de 15 Diputados para plantear una iniciativa legislativa. Dicha cantidad de Diputados coincide con la regla general del artículo 23 del Reglamento que exige, en principio, quince Diputados para la constitución de Grupo Parlamentario.

<sup>14</sup> M. Aragón Reyes, «La iniciativa legislativa», *REDC*, núm. 16, 1986.

<sup>15</sup> J. Calvet Crespo, «Gobiernos minoritarios y producción legislativa en España», *Política y Sociedad*, vol. 40, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, 2003, analiza esta cuestión en relación con las Cortes Generales.



Sin embargo, a continuación se establece también la posibilidad de constitución de Grupos Parlamentarios con un mínimo de cinco Diputados <sup>16</sup> e, incluso, existen Grupos Parlamentarios que tienen un número inferior de miembros, con base en la práctica parlamentaria del llamado «préstamo de Diputado» <sup>17</sup>.

La cuestión estriba, entonces, en que desde el propio Reglamento y su aplicación, en lo que a constitución y existencia de grupos se refiere, se está beneficiando la figura del Grupo Parlamentario, pues un Grupo Parlamentario (aunque tenga tres miembros) puede presentar una iniciativa y son necesarios, cuando de Diputados se trata, un total de quince.

Algo similar ocurre si examinamos el Reglamento del Senado, donde las proposiciones deberán suscribirse por 25 Senadores o un Grupo Parlamentario y donde la regla general es la de un mínimo de 10 Senadores para la constitución de grupo y se prevé, además la figura del grupo territorial a partir de tres Senadores <sup>18</sup>.

En el caso de la Asamblea, la iniciativa se atribuye por el Reglamento a un total de cinco Diputados o a un Grupo Parlamentario que, según el artículo 36, deberá estar formado por al menos cinco miembros <sup>19</sup>. Por lo tanto, en principio y salvo el supuesto de la reducción del número de miembros del grupo, el Reglamento parece equiparar la iniciativa entre parlamentarios y Grupos Parlamentarios.

Pero con independencia de lo dispuesto en los reglamentos de las Cámaras es que, además, la práctica parlamentaria y política pone de manifiesto un absoluto protagonismo de los Grupos Parlamentarios en el planteamiento de las iniciativas legislativas, como en casi todo el hacer parlamentario. Y en el supuesto de que se plantease una iniciativa por el número de Diputados exigido y fuesen del mismo grupo, sería porque cuentan con la autorización del mismo. En caso de no contar con dicha autorización sería visto como un acto de puesta de manifiesto de discordancias internas de cierto calado.

#### 4.2. La toma en consideración

Como es conocido, cualquier iniciativa no gubernamental tiene que ser sometida al denominado trámite de la toma en consideración.

---

<sup>16</sup> Para aquellas formaciones políticas que hayan obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que se hubieren presentado o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación (art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados)

<sup>17</sup> La composición de los Grupos Parlamentarios en la VIII Legislatura es la siguiente: GP Socialista: 164 Diputados; GP Popular: 148; GP Catalán (Convergencia i Unió) (GC-CIU): 10; GP Esquerra Republicana (GERC): 8; GP Vasco (GV-PNV): 7; GP Izquierda Unida Iniciativa Per Catalunya Verds (GIU-ICV): 5; GP Coalición Canaria-Nueva Canarias (GCC-NC): 3; GP Mixto: 5.

<sup>18</sup> La composición en la VIII Legislatura es la siguiente: GP Popular en el Senado: 125; GP Socialista: 97; GP Entesa Catalana de Progrés: 16; GP de Senadores Nacionalistas Vascos: 7; GP Catalán en el Senado de Convergència i Unió: 6; GP de Senadores de Coalición Canaria: 4; GP Mixto: 4.

<sup>19</sup> En la presente Legislatura, la composición de los Grupos Parlamentarios es la siguiente: GP Popular: 57 Diputados; GP Socialista 45; GP de Izquierda Unida: 9.

En este sentido y a nivel estatal, las iniciativas de los Diputados, las de los Senadores, las realmente existentes de los Grupos Parlamentarios, así como las de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa legislativa popular, formalizadas todas ellas, a través de las denominadas proposiciones de ley, son sometidas, con exclusión de las que tienen su origen en el Senado, a un debate de totalidad y a una votación en el Pleno del Congreso de los Diputados, Cámara ante la que, por mandato constitucional, se inicia el procedimiento legislativo. Y de la misma manera se procede en la Asamblea de Madrid con cualquier iniciativa que no proceda del Consejo de Gobierno <sup>20</sup>.

Se trata de un debate de naturaleza fundamentalmente política, que versa sobre la oportunidad, la bondad, la necesidad, etc., de lo que se propone, en el que los protagonistas son los Grupos Parlamentarios, sus pensamientos u opiniones, aunque, y esto tiene su importancia, expresado a través del Diputado que, en ese asunto, actúe como portavoz.

Por ello, no está de más recordar que, aunque el resultado final es la posición de un Grupo Parlamentario, la documentación, la idea, el estudio del tema concreto y su expresión misma ante la Cámara entera es de un Diputado o, equipo de Diputados, que de alguna manera están especializados y ejercen, de esta manera, su función constitucional.

Se trata, como se ha señalado más arriba, de la forma de trabajar del Parlamento actual y veremos que el esquema se repite a lo largo del procedimiento legislativo. Las posiciones que se mantienen son de los grupos, los sujetos que las mantienen son los grupos, pero el trabajo previo e incluso la expresión misma de la posición corre a cargo de los parlamentarios, que realizan un trabajo individual de preparación de los asuntos, de aportación de ideas, que aunque, en primer término, son dadas a su grupo, terminan en el debate del Parlamento.

#### **4.3. Las comparecencias en el procedimiento legislativo**

No se recogía en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado de 1982, pero en seguida surgió la práctica parlamentaria en la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de celebrar un trámite de comparecencias de los altos cargos de la Administración del Estado que soliciten los Grupos Parlamentarios y para responder a las preguntas que les formulen los representantes de los grupos en cada caso. Este trámite, que primero se desarrolló íntegramente ante la Comisión de Presupuestos, se viene celebrando, desde hace ya mucho tiempo, en las distintas comisiones permanentes legislativas

Fuera de este caso, no era usual que en el procedimiento legislativo se insertara, antes de la finalización del plazo de presentación de enmiendas, un

---

<sup>20</sup> Artículo 151 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

trámite similar. Sin embargo, en el Congreso de los Diputados (donde ya existían precedentes), en la VIII Legislatura se está desarrollando una nueva práctica parlamentaria, según la cual, en la tramitación de numerosos proyectos de ley, bien a solicitud de algún Grupo Parlamentario, bien de la Mesa de la Comisión correspondiente, se acuerda que los Grupos Parlamentarios puedan presentar solicitudes de comparecencias de expertos ante la Comisión, con la finalidad de ilustrar a los Diputados y grupos en la presentación de las enmiendas. La Mesa de la Comisión acuerda, a partir de aquí, el número de comparecencias que le corresponde a cada grupo, así como los concretos comparecientes, compaginando dos criterios, el derecho que le da a cada grupo su importancia numérica, y el interés que el compareciente suscita a la Comisión.

#### 4.4. Las enmiendas

La facultad de presentar propuestas de modificación de la iniciativa que se está tramitando está sujeta a una serie de requisitos de forma, tiempo, así como de legitimación. No es éste el lugar para analizar en profundidad la problemática concreta de los requisitos de forma y tiempo. Basta decir que las enmiendas deben presentarse dentro del plazo establecido, que puede ser ampliado por la Mesa de la Cámara <sup>21</sup>. En el Congreso de los Diputados, la Mesa lo decide por sí, o a iniciativa de algún Grupo Parlamentario, como *de facto* ocurre en la Asamblea de Madrid. En el Senado existe la previsión reglamentaria de que veinticinco Senadores puedan pedir que sea ampliado el plazo general de diez días por otros cinco más <sup>22</sup>.

En cuanto a los requisitos formales, son la presentación por escrito, incluyendo, en el caso de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo y de las enmiendas al articulado, el texto que se propone, la motivación y el requisito de firma del portavoz. Este último tiene, en nuestra opinión, más que ver con el que hemos denominado de legitimación, es decir, con el de los sujetos que tienen derecho a presentar una enmienda que sea efectivamente tramitada.

El Reglamento del Congreso, así como el de la Asamblea de Madrid, diferencian las enmiendas de totalidad de las del articulado. Las enmiendas a la totalidad, que versan sobre la oportunidad, el espíritu o la finalidad del proyecto que se está tramitando <sup>23</sup>. Pueden ser presentadas, en el Congreso

<sup>21</sup> En el Congreso de los Diputados cada vez está más extendida la práctica de disociar el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado, de tal manera que existen numerosos precedentes de que una vez terminado el de totalidad sigue abierto el de articulado, permitiendo así a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios un examen más detenido de texto normativo y favoreciendo, a su vez, la celebración, si se ha decidido, de un trámite de comparecencias.

<sup>22</sup> Artículo 107.1 del Reglamento del Senado.

Recuérdese que el Senado, por mandato constitucional (art. 90 de la Constitución) está obligado a tramitar las iniciativas legislativas, en lo que corresponde a sus facultades de enmienda y veto en dos meses o veinte días en los proyectos declarados urgentes.

<sup>23</sup> En la tramitación de las proposiciones de ley no es posible la presentación de enmiendas a la tota-

de los Diputados y en la Asamblea de Madrid, por los Grupos Parlamentarios. El Reglamento del Congreso, en el apartado tres del artículo 110, incluso, incluye la palabra «sólo»: «Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios».

Por lo que se refiere a las enmiendas al articulado tanto en el Congreso, como en la Asamblea, existe un derecho reglamentario de los Diputados a presentar enmiendas, si bien se exige<sup>24</sup> que el escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del grupo al que pertenezca el Diputado, a los meros efectos de conocimiento. Sin embargo, a continuación, se dice que la omisión de este trámite de firma podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión. Podemos, entonces, concluir que el derecho del Diputado a presentar enmiendas al articulado es más bien un derecho teórico, puesto que si su enmienda no va firmada por el portavoz de su grupo, o de la persona que le sustituya (en el Congreso), y no consigue esa firma antes del comienzo de la discusión en Comisión, la enmienda no se va a tramitar, lo que está dando a la actuación del portavoz del grupo unos efectos que, a nuestro juicio, van mucho más allá que el mero conocimiento. No obstante, no ha faltado alguna interpretación que considera el requisito subsanable por la Mesa de la Cámara<sup>25</sup>.

En realidad, todo este planteamiento sobraría, pues en la práctica parlamentaria son los Grupos Parlamentarios los que presentan tanto las enmiendas a la totalidad como las enmiendas al articulado. De hecho, lo normal es que las enmiendas al articulado de cada grupo vengan precedidas de un escrito de presentación firmado por el portavoz. Otra cosa es que, en el seno de cada Grupo Parlamentario, durante el plazo de presentación de enmiendas, los Diputados hayan trabajado sobre el texto objeto de discusión y debate, hayan propuesto al Grupo Parlamentario las enmiendas y las hallan, incluso, redactado. Pero la presentación ante la Cámara la hace el Grupo Parlamentario que, en palabras de Rubio Llorente, mediatiza la facultad de los Diputados<sup>26</sup>.

El Reglamento del Senado, sin embargo, no hace diferencias, de tal manera que los Senadores o los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto. Así, y aunque reglamentariamente la presentación de enmiendas es más libre para los Senadores<sup>27</sup>, en la práctica parlamentaria las enmiendas o propuestas de veto que no son presentadas en nombre de un Grupo Parlamentario, realmente, han sido escasas.

En conclusión, puede señalarse que la facultad de enmienda a los textos legislativos está monopolizada por los Grupos Parlamentarios, sin perjuicio

lidad, pues ha existido ya un debate de totalidad de naturaleza semejante en el trámite de toma en consideración.

<sup>24</sup> Artículos 110.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 141.6 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

<sup>25</sup> A. M. C. Redondo García, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. La autora recoge intervenciones del Diario de Sesiones del Congreso, donde se pone de manifiesto esta postura.

<sup>26</sup> F. Rubio Llorente, «La forma del poder», en *Estudios sobre la Constitución*, CEC, Madrid, 1997.

<sup>27</sup> F. Santaolalla, *Derecho parlamentario español*.

del trabajo previo que, dentro de éstos, realizan los parlamentarios. Esta realidad, si bien es debida, en gran manera, a la comúnmente calificada como férrea disciplina existente en los Grupos Parlamentarios, tiene también connotaciones técnicas, de tal manera que, ya desde finales del siglo pasado, se exigió que las iniciativas o las enmiendas estuvieran respaldadas por un cierto número de miembros, de tal manera que se evitase la presentación de enmiendas iguales, que representasen posturas puramente individualistas, u otras circunstancias que dieran como resultado una pérdida de tiempo, tan escaso y, cada vez más, ante la ingente labor legislativa de los Parlamentos.

#### **4.5. El debate de totalidad**

Como es conocido, se produce sólo en el caso de que se hayan presentado enmiendas de este tipo. La regulación en el Congreso de los Diputados y en la Asamblea de Madrid es prácticamente idéntica. Es un debate entre Grupos Parlamentarios, como no podía ser de otra forma, por la propia naturaleza de las enmiendas que son objeto del mismo. Tras la presentación por un miembro del Gobierno o del Consejo de Gobierno, en su caso, cada una de las enmiendas presentadas puede dar lugar a un turno a favor y a otro en contra y, a continuación, a un turno de fijación de las posiciones que mantienen el resto de los grupos<sup>28</sup>.

#### **4.6. La discusión en Comisión: el informe de la ponencia**

La ponencia es el órgano parlamentario que realiza un primer examen técnico y una primera lectura política del proyecto o proposición de ley. El protagonismo de los Grupos Parlamentarios es, de nuevo, indiscutible como se verá a continuación.

En cuanto a su composición, el artículo 113 de Reglamento del Congreso dice que la comisión designará en su seno uno o varios ponentes. Sin embargo, la práctica parlamentaria y el desarrollo normativo posterior de este artículo<sup>29</sup> son quienes han configurado auténticamente la composición de la ponencia.

Se trata de una ponencia colegiada, en la que están representados todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara, de tal manera que al inicio de cada legislatura la Mesa adopta un acuerdo sobre la composición de este órgano, en función del número de Diputados que cada Grupo Parlamentario tiene en el Pleno de la Cámara<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Artículos 112 del Reglamento del Congreso y 142 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

<sup>29</sup> Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1986.

<sup>30</sup> La composición de las ponencias del Congreso de los Diputados en la VIII Legislatura es la siguiente: GP Socialista: 3 Diputados; GP Popular: 2 Diputados; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Diputado cada uno. En total once miembros.

Corresponde a los Grupos Parlamentarios designar los Diputados que serán ponentes en cada proyecto de ley. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, así como el debate de totalidad si lo hubiera habido, los Grupos Parlamentarios comunican los Diputados que actuarán como ponentes y la ponencia se constituye y comienza a funcionar de hecho. Posteriormente, cuando la Comisión en pleno, proceda a emitir su dictamen, el primer acto que debe realizar, antes de entrar en la discusión de proyecto, es la ratificación de la ponencia que ha elaborado el informe. En el Senado, el Reglamento señala, en su artículo 111, que el plazo de quince días para emitir informe, se cuenta desde la terminación del plazo de presentación de enmiendas

En la Asamblea de Madrid, la ponencia se integra, según su artículo 144 por los miembros de la Mesa de la Comisión en cuyo seno se constituya y por un número igual de miembros de cada Grupo Parlamentario. Aquí se produce un acto formal de designación por la Comisión correspondiente.

En cuanto a sus funciones, no se limita a ser un órgano auxiliar o preparatorio del trabajo de la Comisión, sino que, por el contrario, el trabajo que realiza equivale a una primera lectura del proyecto o proposición de ley. En la ponencia se estudian el texto y las enmiendas presentadas, se hacen análisis técnicos, se llega a acuerdos de aceptación de enmiendas presentadas o incluso a transacciones entre los Grupos Parlamentarios. A este respecto, el Reglamento de la Asamblea prevé expresamente las enmiendas transaccionales y las enmiendas técnicas<sup>31</sup>, a diferencia de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado que sólo las contemplan en las fases de debate y votación en Comisión y en Pleno, aunque en la práctica son habituales también en la fase de ponencia.

La Ponencia es el primer debate político en el seno del Parlamento y se celebra a puerta cerrada, lo que es muy importante, pues los grupos actúan sin la presión que puedan suponer los medios de comunicación.

Parece claro que los Grupos Parlamentarios tienen que entablar contacto entre ellos, intentar convencerse de sus posiciones, intentar llegar a acuerdos en determinados puntos respecto de los que, saben, pueden hacerlo. Y esto debería hacerse en sede parlamentaria. Por eso es importante el trabajo de la Ponencia. Porque goza de la discreción necesaria para este tipo de tareas, porque no está sujeta a los turnos y formas más rígidos del debate en la comisión. Porque, en definitiva, si ese trabajo se hace fuera y no en la Ponencia, parece que la actividad de los Grupos Parlamentarios se sale del Parlamento. Las mismas reuniones, los mismos asuntos tratados, los mismos acuerdos, tienen un distinto significado si se hacen en Ponencia o fuera de ella. Si se da este último caso, se le quita a la sede parlamentaria su carácter deliberatorio, de encuentro, y se convierte a la Ponencia en un órgano de carácter puramente voluntarista, donde lo único que cuenta es el voto ponderado con el que cuenta cada Grupo Parlamentario.

---

La composición en la Cámara Alta es la siguiente: GP Popular en el Senado: 2; GP Socialista: 2; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Diputado cada uno de ellos.

<sup>31</sup> Artículo 144.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En todo caso, el resultado del trabajo de la ponencia es el denominado «Informe de la Ponencia», que consta de dos partes, una en la que se explica el trabajo realizado por el órgano, y otra, el texto articulado con las modificaciones introducidas en la ponencia.

Si se examinan la primera parte del informe de la ponencia de los proyectos de ley se puede comprobar que los sujetos que actúan en la misma son los Grupos Parlamentarios, así como que las enmiendas son también enmiendas de los Grupos Parlamentarios. Pero también es verdad que el parlamentario que es ponente en un proyecto de ley, realiza un trabajo anterior individual muy importante y, aunque actúa bajo la dirección de su grupo, no puede dejar de reconocerse que, de alguna manera, el grupo al que pertenece depende de su conocimiento, de su esfuerzo, de su preparación del asunto, y ello es más cierto, cuanto más técnicas sean las materias que se proceda a regular. Es, a nuestro juicio, la fase en la que el parlamentario individual tiene un papel más importante a desempeñar.

#### 4.7. La discusión en Comisión: el Dictamen de la Comisión

El órgano fundamental de trabajo en los Parlamentos actuales son las comisiones. En cuanto a su composición, los reglamentos parlamentarios no siguen un sistema de adscripción voluntaria de Diputados o Senadores. Por el contrario, el parlamentario, nacional o autonómico, es designado miembro de una Comisión en representación de su Grupo Parlamentario y, por ello, mantiene su puesto en la medida que éste lo estime pertinente<sup>32</sup>.

En este sentido, las normas reglamentarias establecen, no sólo la sustitución provisional de los parlamentarios, por su grupo, en una Comisión, sino también su sustitución y traslado, sin otros requisitos que los meramente formales y sin que se exija la firma del afectado o alguna manifestación del mismo. La aparente excepción es la de los grupos territoriales del Senado, si bien hay que tener en cuenta que éstos se forman en el seno de cada Grupo Parlamentario.

Por otro lado, en las Comisiones están representados todos los Grupos Parlamentarios. El número de Diputados con que cuenta cada grupo guarda proporcionalidad con el número de Diputados que tiene en el pleno, de tal forma que varía de una legislatura a otra<sup>33</sup>.

La Comisión procede a debatir y votar el informe de la ponencia, es decir, el proyecto o la proposición de ley con las modificaciones introducidas por este último órgano.

---

<sup>32</sup> M. Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», *Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 10 extraordinario, 2001.

<sup>33</sup> La composición de las Comisiones del Congreso de los Diputados en la VIII Legislatura, excepto aquellas para las que existe una previsión reglamentaria expresa es la siguiente: GP Socialista: 18 Diputados; GP Popular: 15 Diputados; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Diputado. En total 39 miembros.

La Composición de las Comisiones en el Senado es la siguiente, con carácter general: GP Popular en el Congreso: 12 Senadores; GP Socialista: 8 Senadores; resto de Grupos Parlamentarios: 1 Senador cada uno de ellos.

Según el Reglamento del Congreso, el debate se realiza artículo por artículo y en él pueden participar los enmendantes y los miembros de la Comisión. El Reglamento del Senado precisa que el orden de las intervenciones es el de la presentación de las enmiendas. Pero la práctica habitual en las Cámaras es agrupar, en un único turno, la defensa de las enmiendas de cada grupo, así como la fijación de posición en relación con las enmiendas del resto de los grupos.

Esta práctica está fundada en las facultades que el Reglamento del Congreso en el artículo 118.2.1 atribuye al Presidente a de la Cámara en relación con el 31. Según el artículo 118.2.1, la presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de portavoces, podrá ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones. En la práctica parlamentaria se aplica también a las Comisiones.

En el Senado se basa en una Norma supletoria de la Presidencia de 1984<sup>34</sup> que fue dictada por la necesidad de cumplir los plazos establecidos en el artículo 90 de la Constitución, pues no puede olvidarse que con independencia de la complejidad del proyecto, de las enmiendas o de su número, el Senado tiene que realizar la tramitación legislativa que le corresponde en el plazo de dos meses o de veinte días, en los proyectos o proposiciones declarados urgentes.

En la Asamblea de Madrid se prevé expresamente para la tramitación de la iniciativa en la Comisión. En el artículo 145.2 del Reglamento se dice que la Mesa de la Comisión podrá ordenar el debate o las votaciones por artículos o enmiendas, o, excepcionalmente, por grupos de artículos o enmiendas, cuando lo aconsejen la complejidad del texto, la homogeneidad o interrelación de las materias o la mayor claridad en la confrontación de las posiciones políticas. Este último inciso supone un reconocimiento explícito de la importancia de las distintas posiciones de los Grupos Parlamentarios y no hace sino recoger una práctica comúnmente seguida, como se ha dicho más arriba.

Por lo que se refiere a las denominadas, con carácter general, enmiendas transaccionales en Comisión, contempladas en el artículo 114 del Reglamento del Congreso, apartado tres, hay que precisar que, aunque se refiere a la presentación por escrito por un miembro de la Comisión, en realidad, nuevamente la enmienda lo es del Grupo Parlamentario, o, por lo menos, el que la presenta cuenta con la autorización de Grupo Parlamentario al que pertenece. En el mismo sentido opera el protagonismo de los grupos en el Senado, en relación con las enmiendas de este tipo recogidas en su artículo 115, así como en la Asamblea de Madrid, cuyo Reglamento las contempla en la letra c) del apartado segundo del artículo 145.

---

<sup>34</sup> Norma supletoria de la presidencia del Senado de 14 de febrero de 1984 que faculta al Presidente de la Cámara, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, para ordenar los debates y agrupar las enmiendas en los casos en que así sea necesario.



Nuevamente, hemos de concluir recordando que, a pesar del protagonismo de los Grupos Parlamentarios, son parlamentarios individuales quienes actúan como portavoces en la Comisión. En ellos, que suelen ser, a su vez, los ponentes, recae la responsabilidad de una buena defensa de las enmiendas, de un buen conocimiento de la materia, de una cierta agilidad y capacidad de negociación, en definitiva de una buena defensa de la posición política del grupo al que pertenecen ante los medios de comunicación y ante la opinión pública.

En el supuesto de que el proyecto de ley o la proposición se tramiten por el procedimiento previsto en los artículos 75, apartados dos y tres, de la Constitución, y 148 y 149 del Reglamento del Congreso, el procedimiento termina aquí y el texto aprobado por la Comisión es el Texto aprobado por el Congreso, que se envía al Senado.

También el Reglamento de la Asamblea recoge el procedimiento de competencia legislativa plena en su artículo 165.

En relación con este procedimiento de competencia legislativa plena deben señalarse dos aspectos. El primero hace referencia a la redacción de los artículos de los reglamentos parlamentarios. Hay que decir que el Reglamento del Senado, en sus artículos 130 a 132, tiene una redacción más respetuosa con el precepto constitucional, en el sentido de que no presupone la delegación en todas las materias constitucionalmente delegables, como hace el Reglamento del Congreso.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la previsión de avocación que contienen los Reglamentos. Con independencia de cómo esté configurada la figura en cada uno de ellos <sup>35</sup>, interesa destacar que en el Reglamento del Congreso no se dice nada de los sujetos legitimados, en el Senado pueden solicitarlo un Grupo Parlamentario o 25 Senadores y, en la Asamblea de Madrid, un Grupo Parlamentario o la décima parte de los Diputados. En todo caso, y con independencia de lo dispuesto en los reglamentos, el protagonismo es, de nuevo, de los Grupos Parlamentarios.

#### **4.8. Debate y votación en el Pleno**

Las consideraciones hechas en relación con el papel de los Grupos Parlamentarios y de los parlamentarios en la Comisión son aplicables al Pleno. No obstante, hay que destacar que la posición de los Grupos Parlamentarios está todavía más reforzada reglamentariamente.

En el Congreso de los Diputados <sup>36</sup> y en la Asamblea de Madrid <sup>37</sup>, los Grupos Parlamentarios, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de terminación del dictamen, deberán comunicar los votos particulares y las

---

<sup>35</sup> Artículos 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados, 130.2 del Reglamento del Senado y 165 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

<sup>36</sup> Artículo 117 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

<sup>37</sup> Artículo 147 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

enmiendas que habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen pretendan defender en el Pleno. Como se ve, incluso formalmente, las enmiendas son ya del Grupo Parlamentario. De tal manera que, aun en el supuesto de que se hubiesen tramitado enmiendas presentadas por Diputados, de conformidad con la postura que se ha mostrado anteriormente ha mantenido alguna doctrina<sup>38</sup>, lo cierto es que aquí las enmiendas, aun defendidas y votadas en Comisión, podrían desaparecer, simplemente con que el portavoz del grupo no las incluya en la lista de enmiendas mantenidas.

En realidad, el supuesto descrito no tiene nada que ver con la dinámica real de funcionamiento del procedimiento legislativo, pero se ha querido poner de manifiesto, para demostrar, una vez más, el monopolio ejercido por los Grupos Parlamentarios.

La regulación es algo diferente en el Reglamento del Senado, que legitima a miembros de la Comisión y Senadores, aunque, en la práctica, sean los grupos los que actúan, como lo demuestra, además de la práctica parlamentaria, las normas reguladoras de la deliberación por el Pleno, en especial los artículos 120 relativo al debate del dictamen, el 121 para las propuestas de veto y el 123, apartado 1, párrafo segundo, en relación con los votos particulares. El protagonismo de los grupos en estas normas es claro.

También en relación con la tramitación ante el Pleno y en relación con las enmiendas transaccionales, se prevén en el artículo 119 del Reglamento del Congreso, pero se exige para su tramitación que ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión. El enorme poder que se atribuye a un solo Grupo Parlamentario hace que tiendan a ser menos numerosas, intentando los grupos adoptar los mayores acuerdos en la Comisión. La misma previsión está recogida en el artículo 148, apartado 4, del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, además, se otorga expresamente la facultad a los Grupos Parlamentarios de solicitar votaciones separadas.

En cuanto a la Asamblea de Madrid, por ser un Parlamento unicameral, el texto aprobado es ya una ley de la Comunidad de Madrid, a la que sólo resta la fase que se ha denominado integradora de la eficacia.

#### 4.9. El Senado

De la tramitación ante el Pleno del Congreso resulta el Texto aprobado por el Congreso de los Diputados que se envía al Senado<sup>39</sup>. El Senado, según el artículo 90 de la Constitución, puede introducir enmiendas o aprobar un veto. Para ello dispone de los dos meses o veinte días en caso de declaración de urgencia.

La tramitación de estos dos tipos de actos parlamentarios que puede hacer el Senado, en el ejercicio de su función legislativa, se ha configurado como un

<sup>38</sup> Véase nota 25.

<sup>39</sup> En el caso de que la Comisión haya actuado con competencia legislativa plena y no haya habido avocación, el Texto aprobado por la Comisión es el que se envía a la Cámara Alta.

procedimiento parlamentario, similar al del Congreso, con sus fases de ponencia, comisión y deliberación en pleno, salvo que no haya enmiendas ni propuestas de veto, en cuyo caso el texto pasa directamente al Pleno o salvo que exista competencia legislativa plena de la Comisión, en cuyo caso el procedimiento termina aquí. Muchas de sus características se han ido señalando ya anteriormente. En todo caso y, por lo que aquí nos interesa, hay que destacar que, a pesar de que su Reglamento da mayor protagonismo a los Senadores, la realidad es que, como cualquier Cámara de la actualidad, lo que prevalecen son los Grupos Parlamentarios, con independencia del importante trabajo que realizan en cada uno de los proyectos o proposiciones los Senadores individuales.

## V. CONCLUSIÓN

Las consideraciones aquí realizadas en relación con el papel de los parlamentarios y de los Grupos Parlamentarios en los Parlamentos son aplicables, con carácter general y con arreglo a sus correspondientes regulaciones a la generalidad de los Parlamentos autonómicos españoles.

Como se ha podido comprobar, la función legislativa, como el resto de las funciones que los Parlamentos tienen atribuidas constitucionalmente o estatutariamente, está monopolizada por los Grupos Parlamentarios. Y ello es tan evidente, que suscita críticas, sobre todo si se ve, exclusivamente, como consecuencia de la rígida disciplina que los grupos imponen a sus Diputados.

Pero el hecho cierto de que los sujetos del Parlamento sean hoy día los Grupos Parlamentarios responde también a causas históricas, de evolución del propio Estado y las instituciones parlamentarias mismas, que han desembocado en una organización y funcionamiento del Parlamento que es la que la institución necesita para funcionar con una cierta eficacia. Y por supuesto, no puede desconocerse el importante papel de los partidos políticos, que en ocasiones es criticado, en el sentido de que tienden a monopolizar la participación de la sociedad en la política. Pero este monopolio no se debe sólo a los partidos políticos mismos, de los que, a fin y al cabo, la Constitución, en su artículo 6, dice que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». Es también la legislación electoral la que ha sido la causa, en buena medida, de dicho monopolio.

En efecto, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas ha contribuido a la introducción de un sistema de coordinación, de predominio del colectivo frente al individuo, trasladando esta manera de hacer al Parlamento. Los partidos son los que deciden, en última instancia, quiénes serán los candidatos y en qué orden se incorporarán a las listas electorales. De esta manera aseguran el reclutamiento de los órganos legislativos, en los que ejercen una notable influencia <sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> B. Morata García de la Puerta y C. Ortega Villodres, «Trayectoria política y élite parlamentaria. El caso andaluz», *Revista de Estudios políticos*, nueva época, núm. 126, 2004.

Por eso, podemos concluir señalando, con las matizaciones que se han venido exponiendo, que, como ha dicho Sartori <sup>41</sup>, por muy deficientes que sean las estructuras de los partidos o los sistemas de éstos, las democracias aún no pueden funcionar sin ellos. Como decía Kelsen <sup>42</sup>, una democracia moderna se basa en los partidos políticos.

---

<sup>41</sup> G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, 1992.

<sup>42</sup> H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, 1934.

# Los Grupos Parlamentarios y la función de control

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: SUJETOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.—IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE CONTROL.—4.1. Los procedimientos para la exigencia de responsabilidad política.—4.1.1. Investidura.—4.1.2. Cuestión de confianza.—4.1.3. Moción de censura.—4.2. Los instrumentos clásicos de control ordinario.—4.2.1. Preguntas.—4.2.2. Interpelaciones.—4.2.3. Comparecencias.—4.2.4. Comisiones de Investigación.

## I. INTRODUCCIÓN

Parafraseando a Kelsen en su célebre pronunciamiento sobre la democracia y los partidos políticos, podemos decir respecto al que va a ser el objeto del presente artículo que sólo la ilusión o la hipocresía puede hacernos creer que el funcionamiento del Parlamento actualmente es posible sin los Grupos Parlamentarios.

Si al Estado actual comúnmente se le denomina Estado de partidos, además de otros caracteres que lo califican, al Parlamento coetáneo, o al menos al español, lo podemos llamar Parlamento de Grupos. En las Cámaras españolas se desdibuja la figura del parlamentario individual para dar paso al protagonismo de los Grupos. El parlamentario se convierte casi exclusivamente en una parte componente del Grupo que sólo, en limitadas ocasiones, puede extraerse del mismo y generar una actuación independiente del criterio del Grupo.

Este hecho, como es fácil suponer, ha cambiado, al igual que lo han hecho otras situaciones que han transformado el Estado contemporáneo, el funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias y el significado de sus funciones.

El presente artículo nos supone precisamente el estudio de la unión de dos factores: una función, la de control, y un sujeto, los Grupos Parlamentarios, por lo que nos parece necesario hacer primero referencia a uno de esos

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Letrada de las Cortes de Castilla y León en excedencia.

factores, la función de control, de forma genérica, para después analizar el sujeto que puede ejercerla, los Grupos, y finalizar con los medios concretos mediante los que la ejerce. De este modo, después de una visión abstracta de la función de control y de los Grupos Parlamentarios pasaremos a elaborar un estudio concreto de los instrumentos de control y del papel que en ellos juegan los Grupos con la visión que nos dan las regulaciones reglamentarias para así poder observar si las aseveraciones generales que hemos hecho son aplicables al ejercicio de la función de control.

## II. LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

Tradicionalmente, la función de control parlamentario junto con la función legislativa y la presupuestaria ha supuesto el *leitmotiv* de la actuación del Parlamento y esta idea, consustancial a todos los sistemas parlamentarios, viene expresada en nuestro sistema constitucional, por ejemplo en el artículo 66 de nuestra Carta Magna, al establecer en su apartado 2 lo siguiente: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

Es, por tanto, una de las funciones clásicas del Parlamento que surge, fundamentalmente, a raíz del constitucionalismo con esa idea básica de que «el poder frene al poder»<sup>1</sup>. El control parlamentario responde como todos los controles existentes en el Estado constitucional al fin de fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos.

El Gobierno dentro de los sistemas parlamentarios, que van surgiendo como formas de gobierno y es en los que nosotros nos vamos a centrar, va a tener que contar, para ser capaz de ejercer su poder, con la confianza del Parlamento, una confianza que debe mantenerse en el tiempo y sin la cual, si alguna vez falta, no podrá continuar siendo Gobierno. Esto significa que todo Gobierno parlamentario al contar con la confianza del Parlamento cuenta, a través suyo, con la de los representantes populares, consiguiendo de este modo la legitimidad que en toda democracia es necesaria para el ejercicio del poder<sup>2</sup>. Giuseppe de Vergottini nos dice en este sentido que, «en una acepción amplia, el control recuerda la primacía del órgano asambleario frente al ejecutivo, preeminencia que es consecuencia de su directa emanación de la soberanía popular. En este sentido, el control evoca la sumisión del Gobierno a la superioridad parlamentaria y unifica el poder de dirección del Parlamento y los poderes de verificación de la observancia gubernamental de las directrices parlamentarias»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid, 1987.

<sup>2</sup> Jhon Hart Ely, *Democracy and Distrust: A theory of a judicial review*, Harvard University Press, 2006, p. 105.

<sup>3</sup> G. de Vergottini, «La función de control en los Parlamentos de fin de siglo», en *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, 1997, p. 25.

Esta necesidad de garantizar la preponderancia de la soberanía del pueblo, y por ende de limitar el absolutismo del poder, recorre todas las formas procedimentales en las que se articula el control parlamentario. Ya decía Muñoz Torrero en nuestras Cortes de Cádiz que «el derecho a traer a examen las acciones del Gobierno es un derecho imprescindible que ninguna nación puede ceder sin dejar de ser nación»<sup>4</sup>.

Sin embargo, aunque parece estar claro el fundamento en el que se sostiene el control parlamentario, el concepto del mismo está sujeto a diversas opiniones doctrinales. Es decir, no existe una idea unívoca sobre en qué consiste realmente el control parlamentario, lo cual incide en señalar cuáles son los medios mediante los que se ejerce y quién lo ejerce, y esto en parte es debido también a las transformaciones que se han ido produciendo en el parlamentarismo y que ha llevado a hablar de crisis de la función de control, encuadrada en la más amplia y tan citada crisis del Parlamento en el Estado contemporáneo.

A las causas de esta denominada crisis nos referiremos tras haber señalado qué podemos entender actualmente por control parlamentario.

Las distintas teorías sobre qué debe considerarse que es el control parlamentario giran en primer lugar sobre la naturaleza del mismo, esto es, sobre si nos encontramos ante un control jurídico o, por el contrario, ante un control político.

Principalmente en la doctrina italiana se ha defendido la tesis de que la subespecie control parlamentario es un control jurídico que se halla encuadrado dentro de la especie de controles constitucionales. Galeotti nos dice que «por control constitucional puede entenderse, en una primera y generalísima aproximación, toda manifestación del control jurídico que se presenta en el ámbito de las relaciones del Derecho constitucional»<sup>5</sup>, son, por tanto, controles jurídicos y el parlamentario también, pues, para este autor, a diferencia de los controles políticos, el parlamentario no se realiza por criterios de valoración totalmente libres, sino atendiendo «a valores expresos e institucionalmente tutelados».

Realmente, como dice Aragón Reyes, la laxitud del parámetro (y en muchos casos su pura inexistencia) le hace concluir a Galeotti, de nuevo, con la opinión tautológica inicial: «Son controles constitucionales los regulados por el Derecho constitucional»<sup>6</sup>.

Este punto de partida ha sido adoptado por algunos de nuestros autores, llevándolos curiosamente a dos posiciones que podemos considerar antagónicas.

García Morillo, que en su libro *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español* defiende esta tesis manifestando que «no parece tener fundamento negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen

<sup>4</sup> *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, de A. de Argüelles, Madrid, 1981, p. 49.

<sup>5</sup> S. Galeotti, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1963, p. 1.

<sup>6</sup> M. Aragón Reyes, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, p. 76.

en normas jurídicas, se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten asimismo efectos jurídicos», señala que «cabe, en consecuencia, afirmar la naturaleza jurídica de los controles constitucionales. La especificidad de los mismos no reside en su naturaleza extrajurídica, sino en el menor grado de vinculación y mayor grado de libertad de valoración de sus parámetros o, por decirlo en otros términos, en que el juicio sobre la legalidad de la actuación controlada se ve complementado con un juicio sobre la oportunidad de dicha actividad»<sup>7</sup>.

Al partir de este punto, y para evitar que dentro de la denominada crisis del Parlamento se incluya como una de sus causas la crisis del control parlamentario al existir, por un lado, una casi imposibilidad de exigir la responsabilidad política del Gobierno y, por otro lado, íntimamente ligado, por la dependencia y subordinación de la mayoría parlamentaria respecto del poder ejecutivo, García Morillo distingue entre control y garantía, y el primero señala que «es una de las fases de la garantía y consiste en verificar la actividad del sujeto controlado y comprobar su adecuación a los cánones que deben disciplinarla. Por tanto, del control no es la sanción que se impone al controlado, de igual forma que el proceso penal no es la pena que se aplica al condenado» y continúa añadiendo que «la exigencia de responsabilidad política es una consecuencia eventual del control parlamentario».

Por el contrario, otros autores, entre ellos Santaolalla López<sup>8</sup> dentro de nuestra doctrina, consideran que el control parlamentario al ser un control jurídico debe comprender siempre la sanción con efectos no sólo políticos, sino también jurídicos cuando existe un pronunciamiento negativo de la Cámara, y por ello no les concede el carácter de instrumentos de control, sino sólo el de información, a algunos de los instrumentos más clásicos de la función de control, concretamente a las preguntas, las interpelaciones y las mociones, las cuales no vinculan jurídicamente con efectos sancionatorios al Gobierno.

Frente a estas teorías que parten de la naturaleza jurídica del control hay otras que defienden la naturaleza política del control parlamentario sin por ello restarle importancia a esta función del Parlamento.

Es el caso de la opinión elaborada por el profesor Aragón Reyes<sup>9</sup>, quien, en su libro *Constitución y control del poder*, rebate, acertadamente desde nuestro punto de vista, las anteriores concepciones sobre el control parlamentario, destacando, primero, que no le confiere carácter jurídico al control parlamentario el hecho de que se encuentre regulado por el Derecho, pues éste establece disposiciones sobre muchos fenómenos de la realidad que no son jurídicos y no por eso se juridifican; segundo, que si se trata de un control jurídico irremediabilmente tiene que ir anudado al mismo la reparación o sanción. Dice Aragón: «porque el principio de la mayoría y la disciplina de

<sup>7</sup> J. García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 63.

<sup>8</sup> F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, Nacional, Madrid, 1984, p. 198.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, pp. 74 y ss.



partidos hacen improbable la derrota parlamentaria del Gobierno, parece como si se dijese: refutemos esas críticas y demostremos que el instituto goza de buena salud por el sencillo expediente de eliminar del concepto de control la posibilidad siquiera de tal derrota. Y así se da la curiosa paradoja de que desaparece del control parlamentario lo que constituye, precisamente, su máximo instrumento, la remoción del Gobierno»<sup>10</sup>. Tercero y último, manifiesta que tampoco puede decirse que el control parlamentario es jurídico porque es jurídica la valoración que el control hace, pues su parámetro de control, que son «la Constitución, los Reglamentos de las Cámaras, las leyes, los valores constitucionales y el programa de gobierno», es fijo y predeterminado, como señalan los autores defensores de la teoría jurídica. Esta negación es debida a que difícilmente puede decirse que los valores constitucionales «políticamente» apreciados son parámetros jurídicos, ni la interpretación que el Parlamento haga de las normas de Derecho cuando las utilice como canon de adecuación otorga a tal valoración un carácter objetivado, ni, por último, éstos son los únicos elementos que componen el parámetro en el control parlamentario. Tal parámetro es, por principio, de composición libre y su base principal radica en la pura y simple voluntad del agente de control. En nuestra opinión, todas estas críticas son acertadas y la última apreciación no puede ser más palmaria, pues en la práctica parlamentaria diaria en el ejercicio de los instrumentos de control, la valoración que en los mismos se hace de la actividad gubernamental no se basa sino en parámetros de oportunidad y de acierto político y no en parámetros normativos, que aunque se utilicen no tienen ningún efecto jurídico por el carácter que ellos tienen. Nos encontramos, por tanto, ante un control político y no jurídico que no por ello carece de sanción. La sanción puede ser en los procedimientos de exigencia de la responsabilidad política, la derrota del Gobierno, siendo actualmente el efecto más fuerte pero también más improbable del control por las razones antedichas y sobre las que después incidiremos.

Sin embargo, en nuestros días el control, ante todo, consiste en «el examen crítico de la actividad del Gobierno con potenciales efectos indirectos de remoción, examen crítico abocado a rectificaciones o modificaciones parciales de las directrices políticas del Gobierno»<sup>11</sup>.

«La fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta, más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarse o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral»<sup>12</sup>.

Este concepto del control, el cual no conlleva de por sí una sanción directa e inmediata, supone la extracción de dos consecuencias, la primera conse-

<sup>10</sup> *Op. cit.*, pp. 162-163.

<sup>11</sup> «Le funzioni del Parlamento in Italia», *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, 1974, pp. 393-394.

<sup>12</sup> Aragón Reyes, *op. cit.*, p. 166.

cuencia es que el control parlamentario se realiza no sólo mediante actos del Parlamento, esto es, actos constituidos por una manifestación de voluntad de la Cámara parlamentaria, sino también a través de los actos que llevan a cabo los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios, actos que se inician y se acaban en sí mismos y que no ponen en marcha un procedimiento que genere un pronunciamiento de los órganos parlamentarios.

Estas actividades que realizan los parlamentarios y los grupos toman al Parlamento como escenario y no como actor principal siendo, por tanto, ejercidas fundamentalmente por la minoría, la oposición dentro del Parlamento, ejerciendo una crítica al Gobierno con la intención de desgastarlo, debilitarlo o hacerle modificar su postura manifestando de ese modo sus posiciones y opiniones al cuerpo electoral con la intención de mostrarse como una posible alternativa para ser Gobierno en las siguientes elecciones o al menos para alcanzar nuevos votos. «En otras palabras, es la minoría o minorías quien aparece como el agente “natural” de la función de control, como interesado en exponer las debilidades de la política gubernamental y en ofrecer alternativas, tanto en el plano parlamentario como en el plano electoral. Desde luego, no puede excluirse que, en determinados (y no muy frecuentes) momentos, sea una mayoría de los representantes la interesada en la vigilancia, escrutinio y eventual remoción y sustitución del Gobierno, pero parece que ésta será una situación más excepcional que usual..., mayoría y control parlamentario aparecen más bien como términos antitéticos»<sup>13</sup>.

Hemos dicho que se ejercitan fundamentalmente por la minoría, pues los parlamentarios o grupos que apoyan al Gobierno utilizan en ocasiones los instrumentos clásicos de control a los que después nos referiremos, pero realmente su finalidad no es la de control, sino en gran parte de las ocasiones las de ensalzar la labor del Gobierno y la de utilizar la publicidad que el Parlamento le otorga para dar a conocer con más profundidad los actos del Gobierno y el apoyo que ellos le conceden. Por regla general los grupos y parlamentarios que respaldan al Gobierno en el actual Estado de partidos constituyen una mayoría férrea que casi imposibilita que los medios de control que requieren de un pronunciamiento en Pleno del Parlamento, para que de ellos se derive una sanción con efectos jurídicos, sean operativos, lo cual no significa que dejen de ser formas de control del Gobierno, como antes dijimos, y que haya que modificar, a pesar de la práctica actual, el eje Parlamento-Gobierno por el de Gobierno-oposición. A todo ello nos referiremos con más profundidad más adelante. Sólo en ocasiones esporádicas esta mayoría no es compacta y fuerte; en la gran parte de los casos en que esto sucede es porque está formada por varios partidos que no se sienten obligados a apoyar en todos los asuntos al Gobierno y ello conlleva que partidos integrantes de la mayoría puedan utilizar los instrumentos de control con la finalidad para la que fueron ideados.

<sup>13</sup> L. López Guerra, «El titular del control parlamentario», *Problemas actuales del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, 1997, pp. 160-161.

Hay una segunda consecuencia derivada de este concepto amplio del control y es lo que se ha denominado multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios, que cumplen, además de la función para la que originariamente estaban pensados, otras funciones que realiza el Parlamento.

Respecto a la función de control, esta plurifuncionalidad es bastante clara, pues la misma se lleva a cabo mediante procedimientos pensados para llevar a cabo otras funciones, como la legislativa, la de nombramiento o elección de personas o la presupuestaria. Esto es debido a que si el control en este sentido amplio que estamos defendiendo consiste en la fiscalización de la actuación del Gobierno y en su examen crítico, el mismo se ejerce utilizando la publicidad y el debate que en general ofrecen casi todos los procedimientos parlamentarios.

Como ya anticipamos, la existencia de diversos conceptos de la función de control, y sobre todo la configuración del mismo de forma mayoritaria en este sentido amplio, es decir, el ser la vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno efectuados en el Parlamento sin tener por qué conllevar una sanción inmediata por parte de este órgano, es consecuencia en gran medida de la tan manida y nombrada crisis de la función de control encuadrada en la llamada crisis de la institución parlamentaria, la cual es debida a la existencia de nuevas circunstancias en las que se encuadra el Estado actual, muy distinto al marco existente en el siglo XIX, momento al que fundamentalmente responden los principios clásicos del parlamentarismo y de sus funciones. Crisis del control parlamentario, pues se considera que ha perdido eficacia, y así, en efecto, «el control está constreñido a ser una actividad puramente cognoscitiva y, en su caso, de expresión de críticas desfavorables, pero que sólo condiciona la actividad ejecutiva en la medida en que el Gobierno se preste voluntariamente a ello. Por supuesto, siempre cabe derribar al Gobierno negándole la confianza o hacer uso de la potestad legislativa para corregir las disfunciones apreciadas, pero en uno y otro caso se trata de medidas extremas, cuyo empleo no puede rutinizarse»<sup>14</sup>.

A veces se ha destacado la importancia de la función de control al perderla la función legislativa, pues con su ejercicio, en la actualidad y salvo excepciones contadas, se convierte en ley casi sin modificarse en el íter parlamentario los proyectos de ley que el Gobierno presenta, teniendo además en cuenta que es este órgano el principal motor normativo. Precisamente, García Pelayo nos dice que si bien al Parlamento le corresponde formalmente legislar, «la mayoría de la legislación material toma forma de decretos, ordenanzas o de especificaciones de leyes cuadro o de especies análogas aprobadas por el Parlamento»<sup>15</sup>.

Sin embargo, lo que podríamos denominar la falta de eficacia del control parlamentario ha llevado a decir que «la vieja idea de que el Parlamento controla al Gobierno está superada. Una vez que el Estado se ha convertido en

---

<sup>14</sup> J.A. Santamaría Pastor, *La actividad del Gobierno y de la Administración Pública como objeto del control parlamentario*.

<sup>15</sup> M. García Pelayo, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977, p. 39.

el campo de operaciones de los partidos o de la coalición de Gobierno, el control parlamentario del Estado se ha convertido en asunto de una minoría, la oposición, que por su parte existe por la gracia del Estado»<sup>16</sup>. Para Leibholz<sup>17</sup>, los partidos no siempre desean controlar el partido de la mayoría, y el de la oposición no sólo está de acuerdo en los principios fundamentales de la Constitución, sino que sus puntos de coincidencia alcanzan incluso problemas fundamentales de política exterior e interior, económica y social, salvo diferencias en detalles y en el método a seguir para su solución. La función de control del Parlamento está disminuida por razón de la complejidad técnica involucrada en muchas de las decisiones que deben tomarse en la vida de los Estados y debido, asimismo, a la internalización de la vida política los Parlamentos no pueden hacer ya nada para evitar ciertas decisiones y, lo que es más importante, las consecuencias económicas y sociales de las mismas.

La modificación de una serie de circunstancias es la que ha incidido en el cambio del papel del control parlamentario y el de sus instrumentos. Santa-maría Pastor, en su artículo «La actividad del Gobierno y de la administración pública como objeto del control parlamentario», ha mostrado de manera clara y ordenada cuáles son las causas profundas de esta modificación y de su crisis. Siguiéndole podemos decir que son las siguientes:

Primera, la falta de renovación de las técnicas de control, las cuales son las de «un sistema político fenecido, el régimen parlamentario británico del siglo XIX».

Segunda, el paso en el Parlamento de una representación homogénea sustancialmente en su estatus social y político a una representación multiclasista, pero que, a su vez, es homogénea en los distintos grupos que se forman al coincidir en unos intereses comunes. García Pelayo nos dice de forma muy clara que «en la democracia la sociedad está destinada a integrarse de modo permanente en el Estado, pero como los intereses son heterogéneos rebasando a los individuos, pero aun así comunes para grupos de individuos». Se forman grupos parciales dentro de la totalidad social para defender sus intereses a través de la acción estatal en concurrencia con organizaciones del mismo tipo. Es éste el germen del surgimiento de los partidos políticos y de la configuración del Estado democrático como Estado de partidos.

Es precisamente ésta la tercera de las causas a las que nos estamos refiriendo. De este modo, sólo los partidos políticos pueden proporcionar al sistema estatal los *inputs* para configurarlo democráticamente, esto es, la movilización electoral de la población, el ascenso al Estado de las orientaciones políticas y las demandas sociales y proporcionar al mismo tanto programas de acción política como personas destinadas a ser titulares de los órganos políticos estatales. Esta situación modifica, no desde el punto de vista jurídico formal, pero sí materialmente, la relación entre el Parlamento y el Gobierno, el modelo de división de poderes clásico. Existe actualmente una identificación entre mayoría parlamentaria y Gobierno, lo cual incide en el ejercicio de las

<sup>16</sup> Forstthoff, *El Estado de la Sociedad Industrial*, JEP, Madrid, 1975, pp. 145-146.

<sup>17</sup> Leibholz, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, 1971, p. 89.

funciones del Parlamento, y así podemos decir respecto de la función de control que es a la que nosotros dedicamos nuestro estudio, que es ejercida por la minoría o minorías parlamentarias sobre el Gobierno y la mayoría que lo apoya continua y constantemente por regla general.

Otra de las causas que se unen a las anteriores es que en el Estado social y de bienestar en el cual nos movemos en el mundo occidental ha aumentado de forma exponencial la intervención del Gobierno en todos los marcos de actuación, que a su vez se han multiplicado en número, abarcando casi todos los ámbitos de la vida. Esto ha producido que el principal detentador del poder al que le corresponde la fundamental función de dirección política sea el Gobierno y como «soporte infraestructural que garantiza el funcionamiento del sistema económico» se convierta la Administración pública en un pilar esencial, volviendo de este modo a repercutir en los sistemas de control del Parlamento.

Esta incidencia en las técnicas mediante las que el Parlamento efectúa su función de control, restándoles eficacia o lo que podemos decir al menos una sanción directa y tangible, ha hecho que vayan adquiriendo una gran importancia otros controles que sobre el Gobierno se hacen pero que no son los efectuados por el Parlamento ni tampoco en el Parlamento. Clara es la importancia que ha ido adquiriendo la función de control de los agentes sociales, de los todopoderosos medios de comunicación de masas, escenarios que para los partidos políticos son incluso más importantes para conseguir sus objetivos que el Parlamento y también, aunque siendo un control únicamente jurídico, el control que realiza, por un lado, la jurisdicción constitucional y, por otro lado, el poder judicial fundamentalmente, aunque no sólo la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero, además, han ido surgiendo también otros órganos dentro del Estado que ejercen a su vez esta función de control. De Vergottini<sup>18</sup> nos dice que «... la insatisfacción hacia la partidocracia se refleja en insatisfacción frente al Parlamento como institución». Y así como entre los motivos de insatisfacción ha emergido el del comportamiento faccioso o el de la excesiva tendencia de los partidos a cuidar de intereses de parte, se ha procedido a sustraer del órgano controlado por los partidos algunos aspectos de la función de control vinculados a la garantía de los derechos, esto explica probablemente el fenómeno de la institución de autoridades públicas formadas ciertamente con el concurso parlamentario, pero dotadas de independencia funcional, a las que se les encarga el control sobre importantes sectores de la Administración estatal.

Realmente, estos últimos datos no hacen sino destacar que, a pesar de su pérdida de relevancia, el control parlamentario no ha dejado de ser necesario y ha perdido su sentido. Se nos muestra, por el contrario, como imprescindible en los momentos en que nos hallamos y más cuando el poder del Gobierno ha aumentado hasta límites insospechados. ¿Quién mejor que el Parla-

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 27.

mento y sus miembros por la legitimidad democrática de la que gozan para que lleven a cabo un control del Gobierno más extenso y eficaz que el simple conocimiento crítico de la actuación gubernamental y traslado de la misma al cuerpo electoral?

No podemos ahora, por no ser objeto de este trabajo, teniendo además en cuenta la dificultad del tema que sólo por autores más preparados podría abordarse, entrar en las posibles modificaciones que deberían efectuarse para cambiar este panorama. Sólo apuntar que parece difícil que los partidos políticos y sus homónimos parlamentarios, los grupos a los que ahora nos referiremos, se centren en realizar esta importante labor habiendo aprendido a jugar conforme a unas reglas que en el fondo favorecen su estructura y su poder.

### III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: SUJETOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Después de referirnos a la función de control en general, nos vamos a adentrar en el segundo de los factores de la ecuación que nos propone el presente artículo, los Grupos Parlamentarios, con la finalidad de posteriormente observar el resultado de su unión, en concreto de su actuación, en los específicos instrumentos parlamentarios de control, como ya dijimos.

Debemos aclarar que, en este epígrafe, sólo vamos a hacer referencia a algunos aspectos de los Grupos Parlamentarios, porque así consideramos que es más completo nuestro estudio; sin embargo, no lo haremos en profundidad, pues todos ellos son abordados en distintos artículos de este monográfico que están especialmente dedicados a ellos.

Podemos definir los Grupos, siguiendo a Waline, como «la reunión en el seno de una asamblea parlamentaria, y según las reglas establecidas por el reglamento de ésta, de un cierto número de elegidos que, teniendo en común un cierto ideal político, tratan de dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas del momento»<sup>19</sup>. Esta definición consideramos que es una descripción muy acertada de los Grupos Parlamentarios; sin embargo, para comprenderlos en la actualidad es fundamental considerar el enlace y conexión que los mismos tienen con los partidos políticos.

Esta conexión hace que coincidamos con García Guerrero en considerar que sólo nacen los Grupos Parlamentarios como tales cuando son reconocidos normativamente, bien en los Reglamentos, bien en los estatutos de los partidos, lo cual sucede en el siglo XX, pues es en este momento cuando aparecen los «Grupos Parlamentarios libres, dotados de una sólida estructura y disciplina, encargados de expresar la voluntad política del partido en la Cámara»<sup>20</sup>. Otros autores, por el contrario, estiman que el nacimiento de los

<sup>19</sup> Waline, «Les groupes parlementaires en France», *Revue Française du Droit Public*, núm. 6, 1961, p. 1173.

<sup>20</sup> J. L. García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

Grupos puede situarse con el nacimiento del «Parliamentary Party» inglés en el siglo XVIII<sup>21</sup>, o a finales del XVIII y principios del siglo XIX en los Parlamentos europeos al reunirse los representantes individuales que tenían la misma orientación política<sup>22</sup>. Sin embargo, a estas agrupaciones o asociaciones de parlamentarios les falta las características de rígida estructura, propia actividad y férrea disciplina que es lo que realmente caracteriza a los Grupos Parlamentarios en el momento presente. Estos caracteres de los Grupos son debidos a que detrás de los mismos se sitúan los partidos políticos que recogen las distintas posiciones que existen en la sociedad, y las representan en el Parlamento a través de sus miembros al ser elegidos en las correspondientes elecciones.

Las causas de esta aparición normativa de los Grupos Parlamentarios y con las notas con las que hoy se le conocen son principalmente dos: la primera, la instauración del sufragio universal y del sistema electoral proporcional, consecuencia, entre otras, de la creación de los partidos de masas, y segunda, la organización del Parlamento no únicamente como Pleno, sino también como otros órganos, así las Comisiones o la Diputación Permanente. Se van convirtiendo por ello los Grupos como la mejor fórmula para solucionar el problema de la constitución de esos otros órganos distintos al Pleno que no están constituidos por todos los miembros del Parlamento y que deben ser la transposición de la representación proporcional.

Todo ello no significa que, jurídicamente, el partido político y el Grupo Parlamentario sean la misma organización. Podemos decir que en el Parlamento no existen los partidos políticos sino como sujeto colectivo, únicamente existen los Grupos Parlamentarios, una asociación de los representantes individuales formada de conformidad con las reglas establecidas para su conformación por los Reglamentos parlamentarios. No obstante, sólo el desconocer la realidad podría hacer pensar que la diferencia de identidad desde el punto de vista jurídico generaría una independencia del Grupo respecto del partido político correspondiente. De hecho, los propios Reglamentos parlamentarios reconocen esta conexión al impedir la formación de Grupos Parlamentarios distintos por Diputados que pertenezcan a un mismo partido (art. 23.2 RCD: «En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado»). Art. 38 RAM: «En ningún caso podrán constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a una misma formación política o que hubieran concurrido a las elecciones autonómicas en una misma candidatura») e incluso en ocasiones obligan en un sentido positivo la formación de Grupo sólo por Diputados pertenecientes a una misma formación política (art. 37.1 RAM: «Los Diputados sólo podrán pertenecer al Grupo

<sup>21</sup> *Ibid.*, por todos, A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.

<sup>22</sup> A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho político*, núm. 9, 1981.

Parlamentario correspondiente a la formación política en cuya candidatura hubieran concurrido a las elecciones autonómicas o, en su caso, al Grupo Parlamentario Mixto»).

Este reflejo de los partidos en el ámbito parlamentario a través de los Grupos Parlamentarios ha llevado a que los verdaderos protagonistas y los principales actores en el arco parlamentario sean los Grupos. La actividad del Parlamento conoce ya no sólo de la actuación de los parlamentarios individuales, sino que ésta ha ido paulatinamente decreciendo a favor de la que realizan los Grupos, lo cual después veremos si se cumple en el ejercicio de la función de control. Este protagonismo de los grupos es el equivalente al que tienen los partidos políticos dentro de la vida política. Pero al mismo tiempo podemos decir que esto contrasta con la defensa que se hace del representante individual, no sometido en ningún caso a mandato imperativo (art. 67.2 CE), frente al partido político y al Grupo Parlamentario.

El Tribunal Constitucional ha sido muy claro al respecto desde Sentencias tempranas como son la 5/1983 o la 10/1983, en las que asienta una doctrina que se ha ido manteniendo en el tiempo por este Tribunal al establecer una directa relación entre el derecho de un parlamentario *ex art.* 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1). Dice el insigne Tribunal que «son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos» (STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3) y, por tanto, es a ellos a los que se les reconoce un estatuto con protección constitucional. No obstante lo anterior, no se puede negar que existe una discordancia entre la realidad democrática contemporánea de democracia pluralista y la articulación jurídico-formal del sistema. Rubio Llorente destaca este peso de los partidos políticos y, por ende, de los Grupos en la vida política como resultado de unos procesos de cambio social imparables, la democratización del sufragio y consecuencia, asimismo, de la división de la sociedad en clases y en grupos de todo género, es decir, del pluralismo social del paso de una sociedad individualista a una sociedad de grupos<sup>23</sup>.

Como hemos dicho desde el principio de este epígrafe no vamos a adentrarnos más en una visión global de los Grupos, ya que los distintos aspectos de los mismos están profundamente estudiados en este monográfico y pasaremos ya al análisis exhaustivo del papel que se les concede a los Grupos en el ejercicio de las distintas técnicas de control, para así destacar la importancia de estos sujetos en una de las funciones del Parlamento.

<sup>23</sup> F. Rubio Llorente, «El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.



#### IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE CONTROL

Tras habernos centrado en los apartados anteriores en describir someramente el papel que en el momento presente juegan los Grupos Parlamentarios en el Parlamento y hacer referencia al concepto de la función de control que corresponde a las Cámaras parlamentarias y los efectos que el ejercicio de la misma conlleva, vamos a adentrarnos precisamente en el análisis de los distintos instrumentos de control que existen en el ordenamiento español y las actuaciones y el rol que dentro de estos procedimientos realizan los Grupos Parlamentarios.

Este estudio no hará sino manifestar si es real o no en nuestro sistema el protagonismo de los Grupos Parlamentarios hasta el extremo que se haya denominado el marco parlamentario en el que nos movemos como «grupo-crático». Para llevarlo a cabo nos centraremos en la ordenación que hacen los Reglamentos del Congreso y del Senado, al haber constituido, por regla general, un modelo para el resto de Reglamentos parlamentarios que existen en nuestro país, esto es, para las normas rectoras de los actos y procedimientos de las Asambleas autonómicas, y también haremos, por la cercanía que nos supone, referencia a la regulación de estos instrumentos de control, en torno a la intervención que en ellos tienen los Grupos, existente en el Reglamento de la Asamblea de Madrid. No obstante, aunque nos centremos en estas regulaciones no debemos olvidar que pueden existir peculiaridades relativas al papel de los grupos en el ejercicio de la función de control en el resto de los Reglamentos parlamentarios autonómicos, si bien nosotros, por considerar que podría extenderse en exceso el presente estudio, no nos vamos a centrar también en las mismas.

##### **4.1. Los procedimientos para la exigencia de responsabilidad política**

Vamos a empezar con el análisis de los medios de control, que conforme a lo que venimos diciendo podemos denominar extraordinario o cualificado, pues mediante ellos se puede exigir y hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno y, por ende, y como vimos, llegar a la aplicación de la máxima sanción que el control del Parlamento sobre el Gobierno puede llegar a suponer la remoción del mismo<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> «La característica esencial del régimen parlamentario desde sus orígenes se hacía consistir en que la titularidad del poder ejecutivo se concebía como emanación permanente mediante la relación fiduciaria del colegio o colegios titulares del poder legislativo». Elia...

#### 4.1.1. *Investidura*

Aunque puede ser que para muchos la investidura por las Cámaras parlamentarias de un Gobierno no sea un procedimiento de control, seguramente de forma acertada, pues el Gobierno que pueda surgir de la investidura todavía no ha empezado su andadura, su actuación política, la cual es el objeto del control, y que, por consiguiente, no debería estar aquí encuadrado, nosotros, aun compartiendo esta visión, hemos pensado que es interesante introducirlo, pues es el mecanismo mediante el cual la Cámara deposita su confianza en el Gobierno.

La manifestación expresa de esta confianza se ha hecho necesaria en todos los sistemas parlamentarios, incluidos aquellos que se han denominado de «parlamentarismo negativo».

En nuestro sistema se establece expresamente un procedimiento denominado de investidura que hace efectivo el depósito de la confianza parlamentaria y el principio de la responsabilidad política del Gobierno. Concretamente viene recogido en el artículo 99 de la Constitución, que dispone:

«1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

En el caso de la Comunidad de Madrid el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía reza lo siguiente:

«1. Después de cada renovación de la Asamblea, y en los demás supuestos en que se produzca vacante en la Presidencia de la Comunidad, el Presidente de la Asamblea, previa consulta con los representantes designados por los Grupos

políticos con representación en la Asamblea, propondrá a ésta uno de sus miembros como candidato a la Presidencia de la Comunidad.

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Asamblea.

3. Si la Asamblea otorgase por mayoría absoluta su confianza a dicho candidato, el Rey procederá a nombrarle Presidente de la Comunidad de Madrid. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después y la confianza se entenderá otorgada si obtuviese la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza de la Asamblea, ésta quedará disuelta, convocándose de inmediato nuevas elecciones.

6. El mandato de la nueva Asamblea durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el primero».

Por lo que a nosotros nos interesa, esto es, el análisis de la intervención y protagonismo de los Grupos Parlamentarios en las técnicas de control, vemos que en ambos preceptos se habla de las consultas que, en un caso el Rey y en otro caso el Presidente de la Asamblea, debe tener con los «grupos políticos con representación parlamentaria». Podríamos pensar que esta expresión es sinónimo a la de Grupos Parlamentarios; sin embargo, no es así. En el momento de elaboración de la Constitución, concretamente en el artículo 97 del Anteproyecto de la Ponencia, se recogía otra redacción del artículo dedicado a la investidura, puesto que decía que las consultas se efectuarían con los Presidentes de ambas Cámaras y con los Portavoces designados por los Grupos Parlamentarios. Precisamente se cambió la citada redacción porque se consideró que podrían no estar constituidos los Grupos Parlamentarios en el momento de proponer al Presidente del Gobierno. Por regla general, podemos decir por los plazos que se han marcado para la celebración de la sesión constitutiva («dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones», art. 68.6 de la Constitución y en relación con él está el art. 1 del Reglamento del Congreso; «dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales», arts. 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Madrid y 9 del Reglamento de la Asamblea de Madrid) y para la constitución de los Grupos Parlamentarios (arts. 24.1 del Reglamento del Congreso y 39.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid: «la constitución de Grupo Parlamentario se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso o de la Asamblea mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara»), junto con que en el caso de la Asamblea de Madrid es el Presidente de la Asamblea quien se encarga de realizar las consultas previas que normalmente ya estarán constituidos los Grupos Parlamentarios cuando se efectúen estas consultas. No obstante,

podría ser que en algún caso la dinámica de las cosas llevase a que no fuese así, y además consideramos positivo este cambio porque no limita el inicio de la realización de las consultas a un nuevo requisito, máxime si tenemos en cuenta que tanto el Rey como el Presidente de la Asamblea lo que tienen que realizar es una propuesta acorde con los resultados electorales resultantes que reflejen adecuadamente la representación política que el cuerpo electoral ha querido otorgar. De este modo, y aunque luego tengan su traslado al arco parlamentario mediante los grupos, basta que sean los partidos políticos o, en su caso, agrupaciones de electores que hayan conseguido representación parlamentaria, con independencia del número de representantes que hayan obtenido (lo que sí viene determinado en el caso de que se tratase de los Grupos Parlamentarios), para que sean consultados por las mencionadas autoridades.

En España con la dicción que marcan estos artículos se da audiencia o se abre consulta con todos los partidos políticos que cuenten con algún representante parlamentario, y de este modo, partidos que se integrarán después en el Grupo Mixto por no contar con los Diputados suficientes para constituir Grupo Parlamentario, tendrán también en este período de consultas su protagonismo.

Para Mortati, cuando un partido ha obtenido la mayoría absoluta de los escaños y tiene un líder reconocido, estas consultas se hacen totalmente inútiles, ya que el candidato a la Presidencia del Gobierno no puede ser otro que el líder del partido mayoritario.

Se ha dicho habitualmente que el debate de investidura está marcado por el protagonismo del candidato a la Presidencia del Gobierno, lo cual es lógico, pues es a él al que corresponde presentar su programa político de gobierno, base sobre la que solicita la confianza parlamentaria y formará su futuro Gobierno. Sin embargo, también podríamos decir que es un debate también protagonizado por los Grupos Parlamentarios. A éstos, tras las intervenciones del candidato al cual no se le impone limitación de tiempo, les corresponde tomar la palabra por un tiempo de treinta minutos (en un primer momento y al replicar a lo contestado por el candidato tendrán un turno de diez minutos en el caso del Congreso o de quince minutos en el caso de la Asamblea de Madrid, arts. 171 RC y 183 RAM).

También justo antes de proceder a la votación que se realizará a la hora que haya fijado el Presidente, el candidato puede intervenir haciéndolo después los Grupos Parlamentarios para fijar su posición.

Como vemos, y como sucede también en los otros procedimientos de exigencia de responsabilidad política, su regulación racionalizada gira en torno a los Grupos Parlamentarios que van a mostrar, teniendo en cuenta la férrea disciplina parlamentaria que actualmente rige las distintas posiciones que existen en la Cámara, reflejo de las posiciones electorales.

#### 4.1.2. *Cuestión de confianza*

La cuestión de confianza, encuadrándose dentro de los instrumentos mediante los cuales el Parlamento puede exigir la responsabilidad política al Gobierno denegándole la confianza, es también un medio de presión gubernamental que le sirve al Gobierno para mantener, reforzar y cohesionar a la mayoría parlamentaria gubernamental que dirige, para fortalecer su propia autoridad política. Viene recogida en el artículo 112 de la Constitución al establecer: «El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados». Y en el mismo sentido se expresa el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid para el ámbito de esta Comunidad.

Como se deduce de esta regulación y la que en su desarrollo se recoge en los Reglamentos parlamentarios, el protagonismo de los grupos no está en la presentación, sino que vuelve a estar en el debate, ya que el mismo se rige por las normas establecidas para el de investidura, correspondiendo al Presidente del Gobierno y, en su caso, a los miembros del mismo, las intervenciones allí establecidas para el candidato (arts. 174.3 RCD y 186.3 RAM).

Antes del debate de la cuestión de confianza los Grupos Parlamentarios sólo participan dentro del procedimiento como integrantes que son de la Junta de Portavoces, ya que «admitido a trámite el escrito por la Mesa, el Presidente dará cuenta del mismo a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno» (arts. 174.2 RCD y 186.2 RAM).

#### 4.1.3. *Moción de censura*

La moción de censura es el tercero de los instrumentos de control que conllevan la exigencia de responsabilidad política del Gobierno.

En nuestra Constitución, Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios se halla profusamente regulada dentro de esa corriente en la que nosotros nos enmarcamos del parlamentarismo racionalizado. Así lo expresan las Sentencias del Tribunal Constitucional 16/1984 y 75/1985, entre otras, al decir que «junto al principio de legitimidad democrática y a la forma parlamentaria de gobierno, la Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma de gobierno».

Se pretendió con ello corregir el desequilibrio contrario al Gobierno que existía en un parlamentarismo de posiciones individuales y de escasa cohesión de los grupos políticos en comparación con los actuales, que entonces favorecería un uso profuso y exitoso de la misma con la consiguiente inestabilidad política.

No obstante, se observa que no ha sido una regulación detallada y con límites de la moción de censura lo que ha frenado su uso y la ha convertido

realmente en un instrumento excepcional. Han sido varios los factores, pero ante todo los derivados de la organización y funcionamiento de los partidos políticos y, por ende, dentro del Parlamento, de los cohesionados y disciplinados Grupos Parlamentarios.

Si la mayoría que apoya al Gobierno es fuerte y disciplinada, las mociones de censura nunca podrán ser ganadas, teniendo en cuenta, además, que para que así sea no basta sólo una mayoría simple, sino una mayoría absoluta. Además, si el Gobierno estuviese formado por una coalición de Grupos Parlamentarios, cabe que se produzca la defección de uno de los coaligados y su paso a la oposición, pero lo habitual actualmente no es la posibilidad de éxito de una moción de censura, sino que el Gobierno falto de los apoyos suficientes presenta su dimisión y se inicia el proceso formativo de un nuevo equipo.

Señalado lo anterior, veamos, pues, la regulación de esta técnica de control para así inferir el papel que juegan en ella los Grupos Parlamentarios, si bien de lo anteriormente dicho ya se extrae la importancia de los mismos en su ejecución y funcionamiento.

El artículo 113 es el precepto constitucional que regula este instituto al establecer:

«1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones».

La misma regulación salvo que la presentación corresponde al 15 por 100 de los Diputados de la Asamblea se recoge en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid».

En ambas disposiciones se establecen ya una serie de requisitos y límites que luego serán ampliados desde el punto de vista procedimental por los Reglamentos parlamentarios y de los cuales ya extraemos que no se centra su regulación en una intervención de los parlamentarios individuales, sino de un conjunto de parlamentarios, sean configurados por un número determinado o directamente como Grupo Parlamentario.

El primer requisito que aparece en la tramitación de la censura es el número de Diputados que deben presentarla, que en el caso del Congreso de los Diputados es la décima parte de los mismos y en el caso de la Asamblea, el 15 por 100 de los Diputados, como antes dijimos. Se quiere así garantizar que las mociones de censura que se presenten tengan visos de poder prosperar, ya que están firmadas por un mínimo de Diputados. El número que se marca no coincide con el mínimo que se requiere para constituir Grupo Par-

lamentario, ya que es muy superior, concretamente en el Congreso el número mínimo para firmar una moción de censura es el de treinta y cinco Diputados y en la Asamblea de Madrid en la presente Legislatura, que es la séptima, es de diecisiete Diputados, mientras que el número mínimo para constituir Grupo Parlamentario en el Congreso es el de quince, como regla general, o el de cinco si lo forman «una o varias formaciones políticas» si hubieran obtenido «el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la nación» (art. 23.1 RCD) y en la Asamblea de Madrid es el de cinco en todo caso.

Para Ollero Gómez hubiese sido más correcto su presentación por Grupos Parlamentarios, ya que son hoy los que vertebran y dan estructura a los cuerpos legislativos, y además porque con la actual regulación los pequeños partidos no podrán tal vez presentar nunca por sí solos una moción de censura, mientras los grandes partidos podrán suscribir varias en un solo período de sesiones.

Si bien esto es cierto desde nuestro punto vista, precisamente la citada digresión nos hace ver que es más correcto marcar un número mínimo de Diputados presentantes que den el peso necesario a la moción sin tener que ordenarlo según el sujeto Grupos. Primero, porque al existir la limitación de no poder presentar los firmantes de una moción más mociones en el mismo período de sesiones si se aplica a los grupos limitaría excesivamente a aquellos que tuvieran un gran número de representantes y que si bien no hubiesen ganado una primera moción obtuviesen nuevos apoyos para ganar una segunda en el mismo período. Realmente supondría una gran desigualdad entre los representantes individuales en el uso de un instrumento que no deja de ser un control extraordinario. Segundo, porque el uso por pequeños grupos podría obstaculizar en exceso la actividad del Gobierno (así, por ejemplo, el Gobierno no puede disolver la Cámara mientras esté tramitándose una moción de censura, art. 115 CE) sin que pudiese prosperar en ningún momento al tener que conseguirse una mayoría absoluta para que pudiese investirse como Presidente al nuevo candidato. Tercero, y también relacionado con lo anterior, y precisamente para evitarlo, se podría pensar en legitimar a dos o tres Grupos Parlamentarios para que pudiesen presentar una moción un número suficiente de Diputados, no obstante, no nos parece lo más adecuado, pues existe en la realidad política una gran diferencia de número de Diputados entre unos grupos y otros, y no sólo nos referimos a una diferencia entre el Grupo Parlamentario que pueda constituir la mayoría que apoya al Gobierno y el resto de grupos que apoyen o no, en un pacto de gobierno, o en asuntos concretos al mismo, y además, se tiende en nuestro país, salvo quizás en el Congreso de los Diputados por la existencia de grupos nacionalistas, a una reducción del número de partidos políticos con representación parlamentaria y, en consecuencia, de Grupos Parlamentarios. Por tanto, consideramos que una previsión como la antedicha limitaría aún más la ya rígida utilización de la moción de censura, llegando incluso a hacerla imposible si, por ejemplo, sólo existiesen dos Gru-

pos Parlamentarios como en alguna Asamblea autonómica podría llegar a ocurrir o hacerla depender en demasía del grupo mixto o de un grupo minoritario.

Si así fuese perdería además la moción de censura la utilidad que ha tenido en alguna ocasión y es la de, a pesar de conocer que la moción no va a ser aprobada, ejercerla o tramitarla con el simple efecto de mostrar el desagrado por una actuación política o para quebrantar ante la opinión pública, la «figura» de la mayoría, produciendo el desgaste del Gobierno.

Nos parece que con esta regulación se relaja la tendencia de nuestro ordenamiento a ser excesivamente grupocrática y se mantiene, aunque sea al menos formalmente, también en la regulación de la moción de censura la independencia de los representantes parlamentarios individuales y la asunción voluntaria de la disciplina del Grupo Parlamentario.

Por último, decir que el mismo requisito de número mínimo de firmantes es exigido junto con el de que se acompañe por escrito motivado y con la inclusión de un candidato a la Presidencia (arts. 176 RCD y 188 RAM).

De la admisión a trámite de la moción de censura se da cuenta a los portavoces de los Grupos Parlamentarios, que son, junto al que se presenta en la moción de censura como candidato a la Presidencia de Gobierno, los principales protagonistas del debate de la moción.

Tendrán, tras la presentación de la moción de censura por uno de los firmantes de la moción y la intervención del candidato propuesto que expondrá el programa político del Gobierno que pretende formar, un turno de treinta minutos cada grupo que lo solicite. Posteriormente, también podrán usar un turno de réplica o rectificación al que tienen derecho según los artículos 177.2 RCD y 189.4 RAM.

Finalmente, señalar que los portavoces de los Grupos Parlamentarios como miembros de la Junta de Portavoces son oídos antes de adoptarse la decisión de un debate conjunto o separado de todas las mociones que se hubiesen presentado, las cuales, eso sí, siempre se votarán por separado (arts. 177.3 RCD y 189.6 RAM).

#### **4.2. Los instrumentos clásicos de control ordinario**

Frente a las técnicas de control mediante las que se exige la responsabilidad política del Gobierno y el papel que en ellas juegan los Grupos Parlamentarios, vamos a centrarnos en el actuar de éstos en lo que se vienen denominando técnicas de control ordinario del Gobierno. Son los medios clásicos de control al ser los que habitual y usualmente ha utilizado el Parlamento para ejercer su función de control, función que en estos casos no conllevará la posible imposición de una sanción jurídica al Gobierno que será la retirada de la confianza de la Cámara y, en consecuencia, del poder, sino que consistirá en aquello que hemos denominado un concepto amplio de control. Su acción supone la actividad fiscalizadora y de verificación de la actuación del Gobierno y en la trascendencia, debido a la publicidad que



envuelve a estas iniciativas, que las mismas pueden tener en la opinión pública, poniendo en marcha posteriores controles sociales o político-electorales. De todos modos, cabe señalar que, para algunos autores como Santamaría Pastor, estos instrumentos a los que nos vamos a ir refiriendo han acabado teniendo una «escasa operatividad fiscalizadora, en la medida en que el suministro de la información interesada en cada caso depende pura y simplemente de la buena voluntad del Gobierno, que es libre, en la práctica, de proporcionar la que considere adecuada y conveniente a su estrategia o de no proporcionar ninguna como no es inhabitual que suceda»<sup>25</sup>. No obstante, para otros como López Guerra «la simple existencia de una actividad de pesquisa y crítica de la acción del Gobierno representa una carga y limitación de los poderes de éste y un freno permanente respecto de eventuales extralimitaciones jurídicas o extravagancias o frivolidades políticas, máxime si esa pesquisa y crítica se proyecta fuera del Parlamento en la opinión pública»<sup>26</sup>.

Señalado lo anterior, analizamos uno a uno los principales instrumentos de control y qué intervención tienen en ellos los Grupos Parlamentarios para poder saber, mediante un examen que podríamos llamar empírico, qué equilibrio existe en nuestro ordenamiento entre los parlamentarios individuales y los Grupos Parlamentarios. Nuestro análisis, como decimos, va a estar basado en la regulación que de estas técnicas hacen sobre todo los Reglamentos y las Resoluciones que en su ausencia o desarrollo se dictan por las Cámaras, sin poder adentrarnos en los Reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios que pueden marcar normas también respecto a las mismas con una finalidad de recortar el papel del parlamentario individual en beneficio del grupo y de su disciplina.

Añadir, únicamente, antes de empezar el estudio de las técnicas clásicas de control, que no nos vamos a adentrar en otras técnicas polivalentes, que sirven al ejercicio de la función de control pero que tienen como fin primordial el ejercicio de otra función, como es el caso de las proposiciones no de ley que, además de servir para que la Cámara controle al Gobierno, se utilizan esencialmente para que el Parlamento participe en la dirección política del Estado. Tampoco en este estudio recogeremos el control que las Cámaras, y más en concreto el Congreso de los Diputados, ejercen en cuestiones concretas, como es el que se produce con el control de los decretos-leyes, de los estados de alarma, excepción y sitio o de las materias clasificadas y de los gastos reservados, ya que no es el control que de forma habitual y constante realiza el Parlamento y supondría una ampliación excesiva del presente trabajo, teniendo en cuenta que nuestro objetivo es observar el protagonismo de los Grupos en el ejercicio de la función de control y no una descripción exhaustiva de todos los posibles instrumentos de control.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 462.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 162.

#### 4.2.1. Preguntas

Las preguntas que podríamos definir como cuestiones concretas que se formulan al Gobierno por los miembros del Parlamento para informarse, mediante un trámite parlamentario rápido y breve, sobre aspectos determinados de la acción del Ejecutivo y plasmar su posición sobre ello, son característicamente un medio de acción individual.

Con ello queremos decir que las preguntas son un instrumento de uso individual de cada parlamentario, de forma aislada, sin tener que recurrir a una actuación colegiada (arts. 185 RCD y 191 RAM). Para muchos autores esto les concede un cierto valor en cuanto proporcionan un medio para hacer efectiva la autonomía de los parlamentarios, que en otras materias se encuentran muy condicionados por la hegemonía de los grupos.

No obstante, si esto es cierto, consideramos necesario para conocer su verdadera operatividad como técnicas de control de los Diputados individuales si los Reglamentos establecen algunos requisitos para su presentación o para su inclusión en el orden del día que desvirtúen esta afirmación.

Por lo que se refiere a la exigencia de algún requisito formal para su presentación que haga depender su admisión o no de la aquiescencia o conocimiento del grupo, como, por ejemplo, sucede con las solicitudes de documentación o peticiones de información, tenemos que decir que en el Reglamento del Congreso no se recoge ninguna previsión en tal sentido, pero en cambio en el RAM, después de la previsión general del artículo 191.1 que reza de la siguiente manera: «Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno», en el apartado 2 de este artículo establece que los Diputados necesitan el visto bueno del portavoz del Grupo Parlamentario respectivo para formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente al Presidente del Gobierno. Por tanto, este requisito sólo afecta a un tipo de pregunta, la oral en Pleno, y no a todas ellas, sino sólo las dirigidas al Presidente del Gobierno, no afectando ni a las preguntas escritas ni a las preguntas orales en comisión ni al resto de las preguntas de respuesta oral en Pleno.

Realmente, se introduce con este requisito un control de estas preguntas por parte de los Grupos Parlamentarios, determinando así que sólo se efectuarán las que éstos estimen adecuadas. Se reservan de esta forma las preguntas que mayor calado político tienen, sobre todo por a quién van dirigidas y la publicidad que por este hecho obtienen. Su importancia se refleja en que son las primeras que se formulan en las sesiones plenarias de los jueves y su cupo es independiente del cupo fijado para el resto de las preguntas de respuesta oral en Pleno y viene establecido directamente en el Reglamento a diferencia del otro cupo, que está establecido en un acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de 19 de enero de 2004 sobre programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea. Concretamente la disposición reglamentaria es el artículo 194.2 y establece: «... solamente podrán ser incluidas en el orden del día de cada sesión plenaria una

pregunta con respuesta oral en Pleno formulada directamente al Presidente del Gobierno por cada Grupo Parlamentario respecto de los Diputados autores de las mismas que pertenezcan a éstos».

Como hemos dicho, no existe otro requisito que establezca la preponderancia de los grupos en la formulación de las preguntas en ninguno de los dos Reglamentos a los que estamos haciendo referencia, lo cual no significa que con ello acabe el papel de los grupos, porque, como vamos a ver, los mismos van a tener un papel fundamental en la decisión de su inclusión en el orden del día y la determinación de su cupo se hace precisamente teniendo en cuenta la pertenencia a un grupo del Diputado formulante.

Por ello, podemos decir que sólo las preguntas escritas corresponden completamente al ejercicio exclusivo de los parlamentarios individuales, es decir, no sólo les corresponde su formulación, sino que no dependen para su tramitación completa de una decisión de su Grupo Parlamentario.

Vamos a ver primero las determinaciones que el Reglamento del Congreso de los Diputados y las Resoluciones de su Presidencia hacen con respecto a las preguntas orales para después observar las que existen en el ámbito de la Asamblea de Madrid para así poder determinar qué importancia tienen los Grupos Parlamentarios para establecer la posibilidad de su tramitación.

Es básica para la tramitación de las preguntas con respuestas oral en Pleno la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de junio de 1996 sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento.

Esta Resolución marca como número máximo de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria el de veinticuatro, «salvo para aquellas sesiones en las que, por su especial contenido o duración, la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establezca un número diferente» (apartado segundo). Si se presentan más de veinticuatro preguntas, «los criterios para determinar la prioridad de inclusión en el orden del día serán los siguientes:

- a) Se incluirá en primer lugar una pregunta por cada uno de los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan los Diputados preguntantes.
- b) Para cubrir el resto del número semanal, tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de los Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una pregunta por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo.
- c) Dentro de cada Grupo Parlamentario tendrán preferencia las preguntas de los Diputados que hayan formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad».

Pero además de estas previsiones para las preguntas que se fijan de conformidad con el procedimiento ordinario que hemos descrito en parte, se establecen otras para dos tipos distintos de preguntas: las preguntas sobre Acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros y las preguntas sobre asun-

tos de especial actualidad. Estos tipos de preguntas pueden sustituir, si así lo solicitan los Grupos Parlamentarios, a las que ya se hubiesen incluido en el orden del día, acordándolo, en el caso de las primeras, la Presidencia si verifica el cumplimiento de los requisitos que se exigen por la Resolución y, en el caso de las segundas, será la Junta de Portavoces en su reunión previa al inicio de la sesión plenaria la que acuerde por unanimidad, y previa la conformidad del Gobierno, la sustitución solicitada.

De esta regulación podemos extraer que en la práctica la aplicación de estas disposiciones convierte al Grupo en el verdadero titular de estas iniciativas.

Por lo que se refiere a las preguntas con respuesta oral en Comisión no existen previsiones parecidas y la influencia que pueden tener los Grupos Parlamentarios para su tramitación es la que ejerzan sobre los Diputados de su Grupo que formen parte de la Mesa de la Comisión, que es el órgano que de acuerdo con el Presidente de la Cámara fija el orden del día de las Comisiones (art. 67.2 RCD).

En el caso de la Asamblea de Madrid tenemos que estar, por lo que se refiere a los cupos de preguntas de respuesta oral en Pleno, a lo que establece el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de 19 de enero de 2004, sobre programación de las líneas generales de actuación de la Asamblea.

En su apartado sexto dispone para la fijación que «... se establece el siguiente cupo general de preguntas de contestación oral en Pleno susceptibles de ser incluidas en el orden del día de la sesión plenaria ordinaria correspondiente, en función del Grupo Parlamentario al que pertenezca el autor de la iniciativa:

- a) Grupo Parlamentario Popular: 5 PCOP.
- b) Grupo Parlamentario Socialista: 4 PCOP.
- c) Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 2 PCOP».

Al establecerse un número determinado para cada Grupo van a ser éstos los que determinen las preguntas que quieren que se tramiten y así lo expresan en la Junta de Portavoces que se reúne para la fijación del orden del día. No depende, pues, del parlamentario individual y formulante que se sustancie su pregunta, sino que son los grupos a los que les corresponde la última palabra.

Respecto de las preguntas con respuesta oral en Comisión repetimos lo que hemos dicho sobre las mismas al referirnos a la regulación del Reglamento del Congreso, a lo que debemos añadir que la intervención aquí es más clara, pues la práctica de la Asamblea de Madrid ha establecido que a las reuniones de Mesa para la fijación del orden del día acudan también los portavoces de los Grupos Parlamentarios que son los que acaban determinando con sus opiniones la decisión de la Mesa para la fijación del orden del día.

Finalmente, únicamente decir que en su debate está prevista la posibilidad de la sustitución del formulante a pesar de tratarse de una iniciativa personal.

#### 4.2.2. *Interpelaciones*

Las interpelaciones son otro de los instrumentos clásicos de control al igual que las preguntas, pero se diferencia de la misma en que pretende examinar una política general del ejecutivo y también que con ella se abre un debate más extenso, siempre en el Pleno de la Cámara y en el que pueden intervenir otros sujetos distintos al interpelante y al interpelado.

Para Friedrich la interpelación es una herramienta profesional que utiliza el parlamentario con una finalidad más incisiva e «inquisitorial» que la pregunta.

Sin introducirnos en el análisis del mayor poder de control de la interpelación sobre la pregunta, destacamos que, al igual que esta última, ha sido tradicionalmente considerada y sigue siéndolo un instrumento de carácter individual. Sin embargo, en nuestro sistema se reconoce legitimación también para presentar interpelaciones a los Grupos Parlamentarios.

De este modo el artículo 180 RCD establece: «Los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros», y el artículo 199 RAM dispone: «Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del respectivo Grupo Parlamentario, y los propios Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Consejo de Gobierno en los términos previstos en los artículos siguientes».

Se podría decir que en estas regulaciones se sitúa en pie de igualdad a los Grupos Parlamentarios con los Diputados individuales. Pero, incluso, podríamos señalar que en el caso de la disposición del Reglamento de la Asamblea existe una preponderancia del Grupo sobre el parlamentario individual, pues éste siempre debe presentar la interpelación «con el visto bueno del portavoz del respectivo Grupo Parlamentario». El Grupo Parlamentario podrá con esta previsión al final determinar la posibilidad de presentación de las interpelaciones de sus Diputados. Con ello, consideramos que se rompe ciertamente ese carácter que seguía manteniendo la interpelación de ser una técnica de uso individual que forma parte del contenido de la función representativa del Diputado, y se continúa la tendencia clara en nuestro país de una gran preponderancia del Grupo sobre el Diputado.

Precisamente, esta preponderancia de los Grupos Parlamentarios es aún más evidente en lo que podemos denominar la tramitación de las interpelaciones.

Un juicio claro del importante papel que les corresponde a los Grupos es a la hora de decidir qué interpelaciones van a ser tramitadas, pues su introducción en el orden del día depende de los Grupos.

En el Congreso de los Diputados debemos distinguir entre lo que es usual denominar interpelaciones ordinarias e interpelaciones urgentes. Realmente, las primeras, aunque marcan el régimen general previsto en el Reglamento, habitualmente en las Cámaras las interpelaciones que se tramitan son las urgentes que vienen reguladas en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 6 de septiembre de 1983. La causa de su preponderancia es que con

ellas se salva el rígido plazo de quince días que debe transcurrir desde la publicación de la interpelación para que pueda ser incluida en el orden del día del Pleno. Además, se estableció en el apartado sexto de la Resolución que los Grupos Parlamentarios podrán renunciar a las interpelaciones ordinarias para el debate de una interpelación urgente. Las primeras, y por lo que a nosotros nos interesa, el artículo 182.2 RCD: «Las interpelaciones se incluirán en el orden del día, dando prioridad a las de los Diputados de Grupos Parlamentarios o a las de los propios Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de prioridad en la presentación. En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo Grupo Parlamentario».

En el caso de las interpelaciones urgentes, las cuales no podrán ser más de tres en la sesión plenaria de una misma semana no reservada para asuntos determinados, cabe indicar que están por ello sometidas a un sistema de cupo que permite decidir cuáles han de ser incluidas en cada orden del día. En el caso de presentarse más de tres interpelaciones tendrán preferencia las formuladas por los Diputados de Grupos Parlamentarios o de los propios Grupos que en el correspondiente período de sesiones no hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción perteneciente al mismo y, para el supuesto de que el anterior criterio no resultase suficiente por reflejar el cupo la misma proporción, se aplicará el de prioridad en la presentación. Por tanto, este sistema supone una asunción real de la titularidad de la facultad de presentar interpelaciones por parte del Grupo Parlamentario en detrimento del parlamentario individual, puesto que las reglas que acaban de enunciarse se completan en la práctica con la determinación de que, si se hubiesen presentado interpelaciones de un Diputado y de su Grupo Parlamentario o de varios Diputados de un mismo Grupo, tendrán preferencia la del Diputado que haya formulado menor número de ellas en el período de sesiones, salvo que el Grupo manifieste otro criterio de prioridad.

A ello podemos añadir la crítica de García Morillo respecto del sistema de cupos establecido, pues parece olvidar que la función de control se ejerce básicamente por las minorías. «De esta suerte, el grupo mayoritario es el que cuenta con más ocasiones para formular preguntas al Gobierno. Ello redundaría en el absoluto contrasentido de que la mayoría parlamentaria es la que goza de más facilidades para debatir con el Gobierno al que apoya»<sup>27</sup>.

La articulación de las interpelaciones alrededor de los Grupos Parlamentarios asimismo se manifiesta en la regulación de los debates de las interpretaciones, ya que en ellos al final los protagonistas son los Grupos. Claros son los artículos 183 RCD y 202 RAM que distribuyen el debate de las interpelaciones de la siguiente forma: turno para la presentación de la interpela-

<sup>27</sup> *Op. cit.*, p. 137.

ción por el autor de la misma, contestación del Gobierno y posteriores turnos de réplica y dúplica, tras estas intervenciones podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición un representante de cada Grupo Parlamentario.

Para finalizar con las interpelaciones no podemos olvidar que tras su debate pueden presentarse mociones que las completen mediante un pronunciamiento de la Cámara, si no se considera suficiente el control que con ellas se ha efectuado.

Doctrinalmente, se distinguían tres fases procesales en la interpelación: una «fase rogatoria» de petición de explicaciones al Presidente del Gobierno o a los Ministros sobre la política general, una fase de «juicio» caracterizada por un debate generalizado y, por último, una fase «decisoria» que llevaba consigo una sanción política a través de la votación de las mociones presentadas sobre el tema.

Sin embargo, ni aun cuando se usaban antes del parlamentarismo racionalizado para censurar y retirar la confianza al Gobierno, desde siempre, la presentación de una moción consecuencia de una interpelación ha sido algo eventual, potestativo, no esencial a la naturaleza de la interpelación. La razón es que «ésta lo que persigue en la actualidad no es tanto la adopción de acuerdos por la Cámara como la formación de juicio o la mera “adquisición cognoscitiva” de datos sobre determinadas cuestiones relativas a la política general».

Este carácter potestativo viene reflejado en el artículo 11.2 CE que dispone: «Toda interpretación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición» y así los han recogido los distintos Reglamentos parlamentarios (arts. 184.1 RCD y 203.1 RAM).

Con las mociones, al igual que ocurre con las proposiciones no de ley, se ejecuta, además de una función de control, sobre todo lo que se conoce como una función de dirección política sobre el Gobierno sin efectos vinculantes para el mismo, por lo cual no nos vamos a referir más a ellas dejando su estudio exhaustivo al capítulo a ellas dedicados.

No obstante, continuamos examinando las mociones consecuencia de interpelación para volver a destacar, pues, el tema que nos ocupa, la intervención de los Grupos en el ejercicio de la función de control. En su presentación y tramitación ya no hay términos medios sobre el rol que juegan los Grupos, claramente son los auténticos protagonistas. Sólo ellos pueden presentar mociones (arts. 184.2 RCD y 203.5 RAM), a ellos les corresponde presentar enmiendas a la misma (arts. 184.2 RCD y 203.5 RAM) y, finalmente, en torno a ellos gira el debate que se realiza de las mociones, pues éste se desarrolla de acuerdo con lo establecido en el Reglamento para las proposiciones no de ley (arts. 195 RCD y 207 RAM).

A la vista de todo lo expuesto podemos concluir que es tal la fuerza estructuradora de los Grupos Parlamentarios en las Cámaras españolas, que uno de los genuinos instrumentos de control de uso individual como eran las interpelaciones se han convertido en una técnica de control perteneciente a los Grupos.

#### 4.2.3. *Comparecencias*

Podemos decir que las comparecencias son una técnica bifuncional de adquisición de información por las Asambleas y de ejercicio de su función de control. En nuestro ordenamiento traen causa del artículo 109 CE que establece: «Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisa del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas». También para la Asamblea de Madrid es del Estatuto de Autonomía de donde trae causa este tipo de procedimiento al disponer el artículo 16.2 que «el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones».

Para analizar el papel que respecto a las comparecencias les corresponde a los Grupos tenemos que partir que, como se deriva de los anteriores artículos, es una facultad que se reconoce directamente a las Cámaras y a sus Comisiones, esto es, a los órganos del Parlamento en los que se incluye también a la Mesa y a la Junta de Portavoces y a los que se une también el Gobierno, que puede pedirlo sin que la Cámara pueda oponerse a su celebración (arts. 202 y 203 RCD). Por tanto, no es una facultad que se reconozca individualmente a los Diputados ni tampoco a esos sujetos colectivos que son los Grupos.

Sin embargo, nosotros nos debemos preguntar quién intima a estos órganos para que acuerden la celebración de comparecencias y el desarrollo de las mismas. Sólo así podremos saber la incidencia que los Grupos Parlamentarios tienen en estas técnicas de control.

Como hemos hecho hasta ahora, veremos dos de las regulaciones que existen en nuestro país: primero la del Reglamento del Congreso y segundo la del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En la regulación del RCD habría que distinguir las denominadas sesiones informativas sobre asunto determinado, que están recogidas en el artículo 203.1, y las sesiones informativas generales contempladas en el artículo 202 del Reglamento.

El artículo 203.1 establece que los miembros del Gobierno, además de a petición propia, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces. Para la adopción de tal acuerdo la iniciativa corresponde a dos Grupos Parlamentarios, o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión según los casos. De nuevo, frente al parlamentario individual se da preferencia a los Grupos Parlamentarios, añadiendo a eso que los mismos también aparecen a la hora de decidir la celebración de la comparecencia mediante su intervención en la Junta de Portavoces.

El debate subsiguiente a la comparecencia del miembro del Gobierno se hace depender de la intervención de los Grupos, pues serán sus representan-



tes los que participen «fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones a las que contestará aquél sin ulterior votación» (art. 203.2).

Sólo se rompe esta tónica centrada en los Grupos Parlamentarios con la posibilidad de abrir por parte de la Presidencia «en casos excepcionales» un turno de palabra en el que participarán los Diputados individuales. No obstante, es un turno, como vemos, excepcional, y en su decisión el Presidente debe contar con el acuerdo de la Mesa y oír a la Junta de Portavoces o a los portavoces de los Grupos si se trata de la Comisión, fijando en este turno el tiempo de su duración y el número máximo de intervenciones en las que sólo podrán los Diputados «formular escuetamente preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada». Por tanto, se limita mucho este turno, que es la única concesión que tienen los Diputados individuales en estas comparecencias, bastante poco flexibles de por sí en su tramitación.

El artículo 202 RCD, que está dedicado a las sesiones informativas generales por las que comparecen los miembros del Gobierno en Comisión a petición propia o a solicitud de la Comisión, a diferencia del artículo que le sigue, no otorga la iniciativa para que la Comisión adopte su acuerdo únicamente a los Grupos Parlamentarios o a un conjunto de Diputados. Esta situación nos hace pensar, aplicando el principio *pro actione* que debe regir la interpretación del estatuto de los Diputados, que también los Diputados individuales pueden solicitar a la Comisión que adopte el acuerdo necesario para que se celebren estas sesiones informativas que se desarrollan mediante la comparecencia de un miembro del Gobierno.

Este mismo argumento podemos aplicarlo si hablamos del artículo 44 RCD, ya que éste al establecer de forma general las facultades para recabar información por parte de las Comisiones contempla que las mismas, o sus Mesas, pueden recabar la presencia no sólo de miembros del Gobierno, sino también de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate y de otras personas competentes en la materia, sin limitaciones a la iniciativa para solicitarlo. Por ello, consideramos que igual razonamiento al anteriormente efectuado es aplicable en estos casos y así se deberán admitir a trámite por la Mesa de la Cámara en su labor jurídica de calificación y admisión las solicitudes de comparecencia hechas por Diputados individuales, si bien luego su celebración dependerá del acuerdo político de la Comisión o de su Mesa.

Para acabar ya con la reglamentación de las comparecencias en el Congreso de los Diputados decir que tampoco el debate en estas sesiones del artículo 202 está limitado a los Grupos Parlamentarios, ya que el mismo establece: «El desarrollo de la sesión constará de las siguientes fases: exposición oral del Ministro, suspensión por un tiempos máximo de cuarenta y cinco minutos para que los Diputados y Grupos Parlamentarios puedan preparar la formulación de preguntas u observaciones, y posterior contestación de éstas por el miembro del Gobierno».

No obstante, la espita que abre el Reglamento para la actuación del Diputado individual se cierra normalmente por la práctica parlamentaria, pues es en ella donde se da, aún con más rigidez, la disciplina grupal.

Entramos ya en la regulación del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativa a las comparecencias para de este modo determinar qué importancia se le da en ella a la actuación de los Grupos.

A diferencia del RCD, el RAM habla directamente de comparecencias, a las que dedica precisamente todo un Título, el XIII. En él se incluyen varios Capítulos en los que se distinguen entre comparecencias de los miembros del Gobierno tanto ante el Pleno (art. 208) como ante Comisión (art. 209), comparecencias de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid (art. 210) y comparecencias de otras entidades o personas sólo a efectos de informe y asesoramiento (art. 211), estas últimas siempre celebradas en las Comisiones. A ellas hay que añadir las comparecencias previstas en el artículo 221 como medio de control de la Administración institucional.

Salvo en el caso de las comparecencias de los miembros del Gobierno, que se celebran también a petición propia, éstas requieren para que se lleven a cabo de un acuerdo de los órganos correspondientes de la Cámara. En el supuesto de las comparecencias del Gobierno que se realizan ante el Pleno, el acuerdo para su celebración se toma por la Mesa y la Junta de Portavoces, en el resto de los casos se adopta el acuerdo de su celebración por la Comisión competente o en su caso por sus respectivas Mesas, pues cabe, y de hecho es la norma general, en virtud del artículo 70.2 RAM, la delegación de la competencia para la adopción de estos acuerdos.

La adopción de estos acuerdos, que como ya hemos dicho se toman teniendo en cuenta criterios de oportunidad política y no jurídica, se hace a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados de la Cámara o de la Comisión correspondiente. En la regulación de la Asamblea de Madrid no se permite en ningún caso que esta iniciativa dependa del Diputado individual, éste siempre requerirá que sea su Grupo quien lo solicite o, para el supuesto, rarísimo, que no se quisiera asociar al Grupo tal petición, se requiere una fracción considerable de peticionarios pertenecientes a la Comisión, concretamente una quinta parte.

Analizado a quién le corresponde la iniciativa vamos a ver cuál es la intervención de los Grupos en el debate y en todas las comparecencias (salvo en las del 211 los turnos se reparten de la misma manera). El primero de ellos es la exposición oral del Grupo o de uno de los Diputados autores de la iniciativa al objeto de precisar las razones que motivan la comparecencia, después viene la intervención del miembro del Gobierno o, en su caso, del funcionario o autoridad pública de la Comunidad de Madrid y se continúa con las intervenciones de los representantes de los Grupos Parlamentarios que fijarán posiciones en torno al objeto del debate. Excepcionalmente el Presidente de la Comisión correspondiente podrá abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente pedir aclaraciones, a las que contestará el compareciente. De nuevo debemos decir que la regulación del Reglamento está claramente inclinada al protagonismo de los Grupos, quedando sólo como posibilidad de intervención de los Diputados individuales, sin que formen parte de ninguna iniciativa colectiva, el último turno excepcional de intervención.

Como hemos dicho, el debate se desarrolla de manera diversa en las comparecencias del artículo 211, y esto es debido a que las comparecencias de entidades y personas que no estén en el Gobierno ni en la Administración de la Comunidad, recogidas en este artículo, sólo tienen una finalidad de informe y asesoramiento y no un objetivo de control. Mediante las mismas no se realiza un control del compareciente, sino que, a través de la información que de ellas se obtiene, se puede, en su caso, iniciar otros procedimientos de control que recaen, eso sí, sobre el verdadero objeto del control de la Cámara: el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Si bien, entonces, estas comparecencias no son, en puridad, un procedimiento de control, nosotros nos vamos a referir también a ellas para otra vez observar el protagonismo de los Grupos en estas técnicas. La comparecencia se inicia, según el artículo 211.3, con la intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios acerca del objeto sobre el que versa la comparecencia, y tras ello los representantes de los Grupos Parlamentarios pedirán aclaraciones. Por tanto, otra vez el debate de estas comparecencias están articuladas en torno a los Grupos sin dejar ningún margen de intervención a los Diputados individuales.

#### 4.2.4. *Comisiones de Investigación*

A partir de ahora nos centraremos ya en la última de las técnicas clásicas de control a la que nos vamos a referir y la actuación en ella de los Grupos, y es la de las Comisiones de Investigación.

Este medio de control viene previsto constitucionalmente en el artículo 76 de la Norma Fundamental, que dispone:

«1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación».

Su reconocimiento constitucional, con el rango que la Carta Magna tiene en el ordenamiento, nos denota que existe acerca de este instrumento, principalmente por influencia anglosajona, una idea sobre la eficacia del mismo frente a otros medios de control. No obstante, se ha dicho que: «las Comisiones de Investigación han perdido buena parte de su sustancia como instrumentos de control parlamentario para convertirse, ante todo, en técnicas de lucha política interpartidos, cuya virtualidad fundamental radica en producir el desgaste de la imagen de los adversarios a través de su sometimiento».

miento a un proceso indagatorio que arroja sobre las personas o instituciones investigadas la presunción de culpabilidad inherente al funcionamiento ordinario del sistema procesal penal que se ha, en cierto modo, copiado por mimetismo»<sup>28</sup>.

Esta acertada y real visión de las Comisiones de Investigación en nuestro sistema, que ha sido ratificada por los últimos ejemplos que ha habido de las mismas, nos demuestra que otra vez van a ser los Grupos, pues son el reflejo en la Cámara de los partidos, los que van a actuar, a pesar de que no se muestre así en la regulación reglamentaria, fundamentalmente en el ámbito de las Comisiones de Investigación.

Fijándonos primero en la creación de este tipo de Comisiones no Permanentes, decir que en la regulación del Congreso los Grupos Parlamentarios en número de dos pueden promover la creación por el Pleno de una Comisión de Investigación. Esta iniciativa, además de a ellos, sólo le corresponde al Gobierno, a la Mesa o a la quinta parte de los Diputados. Para Embid Irujo el papel de la mayoría sigue siendo determinante en su creación, por lo que en principio dependen en gran medida de la voluntad del Gobierno, esto es, del sujeto controlado, a diferencia de lo que ocurre en sistemas como el estadounidense, lo cual explica su mayor importancia<sup>29</sup>. Por consiguiente, podemos decir que aunque los grupos pertenecientes a la minoría pueden intimar para la creación de una Comisión de Investigación, no pueden obligar a su creación, lo cual parece un poco paradójico, ya que el principal y verdadero control es el ejercido por la minoría, si bien la mayoría utilice estos instrumentos como ya dijimos, pues la finalidad que con ello buscan está muy alejada de la de controlar al Gobierno que apoyan.

Por lo que respecta a la Asamblea de Madrid, el artículo 75.1 de su Reglamento establece: «La Mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid». En este caso, no depende, pues, de la mayoría la creación de la Comisión, pues la Mesa se ve obligada a crearla si se lo solicitan las dos quintas partes de los Diputados y si, conforme a su criterio, que debe ser jurídico y no político, se cumplen los requisitos de asunto de interés público y de que el mismo recaiga en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Por el número de Diputados que se exige para su creación y debido a la disciplina de partido, los Grupos Parlamentarios tendrán un gran protagonismo en su creación, siendo incluso posible, si tiene el número de Diputados necesario, que sólo un Grupo inste y obligue a su creación.

Por lo que concierne a la composición de estas Comisiones, en el RCD no se contienen reglas específicas respecto a ello, por lo que se siguen las reglas generales que se basan en la existencia de los Grupos, y así la Comisión deberá representar a los Grupos en proporción a su importancia numé-

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 463.

<sup>29</sup> A. Embid Irujo, «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 25, 1992.

rica, y según el artículo 40 de esta norma se determinará su número por la Mesa, oída la Junta de Portavoces. El Reglamento de la Asamblea se remite expresamente a los artículos que recogen las reglas generales de composición de las Comisiones que tienen idéntica regulación que la del Congreso.

Se prevé en ambos Reglamentos que se establecerá por la Comisión un plan de trabajo y ante ella comparecerán las personas que la Comisión solicite que asistan. Por regla general, aunque se prevé en el RCD que lo harán conforme a la Presidencia de la Cámara, oída la Comisión, podrá dictar las oportunas normas de procedimiento, las comparecencias se desarrollarán conforme a las normas generales que rigen los debates de las comparecencias centrándose, por consiguiente, en la figura de los Grupos.

Asimismo, está claro que la regulación de estas Comisiones tiene en cuenta la importancia de los Grupos también a la hora de la votación, ya que, «en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio de voto ponderado» (arts. 52.3 RCD y 72.5 RAM).

De los trabajos de las Comisiones de Investigación se extraen unas conclusiones que se plasman en un dictamen que será sometido al Pleno y junto a ellas se podrán someter votos particulares que presentan únicamente los Grupos Parlamentarios y los rechazados pueden ser publicados en el *Boletín Oficial* al igual que el dictamen que es aprobado por el Pleno, si lo piden el Grupo Parlamentario proponente.

Esta regulación sigue, por tanto, la tónica general que ese estudio empírico que nos hemos propuesto ha venido mostrando y es la de la casi total preponderancia y protagonismo de los Grupos Parlamentarios en el ejercicio de la función de control. Desaparece, de este modo, esa idea del siglo XIX del Parlamento conformado por Diputados individuales para mostrarse como una Cámara en la que actúan fundamentalmente los Grupos Parlamentarios a pesar de la estructuración de todo el sistema en torno a ese Diputado individual.



# La función de impulso político de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales

Sumario: I. DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO.—II. LAS MANIFESTACIONES DEL IMPULSO POLÍTICO Y EL PAPEL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—2.1. Los planes, programas y comunicaciones del Gobierno.—2.2. Las propuestas de resolución y las proposiciones no de ley.—2.3. Las mociones.—2.4. La comparecencia del Gobierno ante el Parlamento y las sesiones informativas.—2.5. La coordinación, autorización y aprobación de actuaciones.—2.6. Elección de titulares de otros órganos institucionales.—2.7. Otros mecanismos.—III. CONCLUSIONES.

## I. DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO

Mucho tiempo se lleva hablando de una crisis de la institución parlamentaria, de la necesidad de que el Parlamento encuentre su lugar en unas democracias marcadas por la preponderancia del Poder ejecutivo y por la omnipresencia de los partidos políticos en la vida institucional. La mejor forma de analizar este juicio convertido en una suerte de aserto unánime es la de atender a sus funciones.

Se remarca que la función por excelencia del Parlamento, la función legislativa, hoy día se encuentra postergada por la creciente complejidad del ordenamiento jurídico, las exigencias de los pactos políticos, el aumento de los centros de producción normativa con una notable actuación de la Unión Europea, la progresiva complejidad social, la dirección del proceso por parte del ejecutivo y la participación de los agentes sociales y económicos como grupos de presión. Nada debemos añadir respecto a la función presupuestaria en cuanto que no supone sino una concreción de la función legislativa,

---

\* Letrado de las Cortes Generales. Es de justicia agradecer a mi compañero en el Congreso de los Diputados, Ignacio Carbajal Iranzo, Letrado de las Cortes Generales, su inestimable colaboración en todo lo referido a la realidad diaria de la Cámara Baja, sin la cual muchos de los datos recogidos en este artículo no se hubieran podido plasmar.

con independencia de que siga siendo catalogada como la ley más importante del año. La función de control sí mantiene su importancia, especialmente cuando estamos ante la forma de gobierno parlamentaria; y sus instrumentos ordinarios, tales como las preguntas, orales o escritas; las interpelaciones, sobre una cuestión de política general; las comparecencias en Comisión, a solicitud de las Comisiones parlamentarias; son los que gozan de una mayor repercusión, aunque en muchas ocasiones se señala injustamente que esta función no es sino una modalidad de una democracia mediática en la que el Parlamento actúa como caja de resonancia del debate político. Hasta aquí habríamos hecho referencia a todas las funciones que expresa y nominativamente la Constitución española atribuye a las Cortes Generales en su artículo 66.2.

Sin embargo, y a pesar de la omisión constitucional, existe una última función de naturaleza general que hoy desempeñan nuestros Parlamentos y que constituye una gran parte de su quehacer diario: la función de dirección, orientación o impulso político; en definitiva, lo que la doctrina italiana, a quien se atribuye la maternidad de la construcción teórica, ha denominado la función de *indirizzo* político. El concepto de *indirizzo* político surge dentro del movimiento fascista italiano. Las teorías fascistas asumieron la idea de que el Gobierno contaba con un ámbito político de actuación propio, al margen de la ley, pero desprendieron este ámbito de la función ejecutiva y le asignaron el rango de función autónoma. Como dice Fernández Sarasola, consistiría en la libre determinación de los fines estatales, impulsando y coordinado el resto de funciones, lo que justificaba su superioridad<sup>1</sup>. Fueron los comunistas italianos quienes, tras el triste episodio fascista, se plantearon la necesidad de recuperar la *centralità* de la institución parlamentaria y fueron los socialistas franceses quienes se propusieron *reinventer le Parlement*. Se pretendía que la institución representativa de todas las clases y estratos sociales que deriva directamente de la soberanía popular se convirtiese en la clave de bóveda de las instituciones democráticas estatales<sup>2</sup>. En nuestro texto constitucional esta función, tal y como hemos adelantado, no se menciona expresamente entre las que corresponden a nuestras Cortes Generales, aunque tampoco es ajena del todo a nuestras normas fundamentales. Los Estatutos de Autonomía, partiendo de los artículos 25.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 30 del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña, sí han ido reconociendo esta función de impulso político del Parlamento, plasmando en los textos una realidad política e institucional relevante y que estamos en la obligación de recordar todos los que sostenemos que la centralidad del Parlamento es el pilar institucional sobre el que se sostiene todo el complejo entramado arquitectónico de una democracia.

<sup>1</sup> I. Fernández Sarasola, «Dirección política y función de gobierno en la Historia Constitucional», *Historia Constitucional, Revista Electrónica*, núm. 4, junio de 2003, <http://hc.rediris.es/04/Numero04.html?id=05>, apartado V.

<sup>2</sup> I. Molas e I. E. Pitarch, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Temas Clave de la Constitución Española, Tecnos, 1987, p. 31.



En realidad, dice Álvarez Conde, la función de *indirizzo* político más que una función propia y específica de los Parlamentos, revela la posición constitucional del Parlamento en las democracias occidentales como centros del poder político, aunque no, por las razones expuestas anteriormente, centros decisorios del mismo<sup>3</sup>. Dice acertadamente Arnaldo Alcubilla que el Parlamento como institución que es de agregación y articulación de intereses, de los intereses generales de la nación que representa, participa activamente en el debate político, del que es su centro. Como señala gráficamente este mismo autor, la sangre que fluye en esta función esencial del Parlamento no es otra que la del debate en la que razones se oponen a razones<sup>4</sup>. En fin, como ha apuntado Reboredo i Civeira, el Parlamento debe realizar esa función de impulso político por dos motivos fundamentales: porque la complejidad de los asuntos públicos en las sociedades desarrolladas contemporáneas exige que un gran número de decisiones políticas importantes gocen del mayor respaldo social posible y porque el Parlamento es la institución que está en mejor situación para definir estos grandes objetivos de la política de un País<sup>5</sup>.

## II. LAS MANIFESTACIONES DEL IMPULSO POLÍTICO Y EL PAPEL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La viveza del Derecho Parlamentario, necesaria para hacer frente a la cambiante vida política, hace que sea difícil en ocasiones determinar si los instrumentos que nos brinda van destinados al cumplimiento de una u otra función, provocando una multifuncionalidad de los mismos. Por este motivo y sin perjuicio de la crítica que se pudiera verter, vamos a seguir inicialmente el esquema marcado por los profesores Molas y Pitarch, autores clásicos en el tratamiento de esta materia en nuestra doctrina, desglosando nuestro trabajo en las siguientes manifestaciones de la labor de impulso político y sin perjuicio de que cabría la discusión respecto a la posibilidad de incluir otras muchas.

En cada uno de los apartados vamos a plasmar los procedimientos previstos normativamente en las Cortes Generales, aunque unas veces la realidad diaria y otras muchas el precedente parlamentario han difuminado las líneas marcadas por las normas escritas. En el seno de los mismos, y aunque ampliaremos nuestras opiniones en algún caso concreto, vamos a resaltar la función de los Grupos Parlamentarios como sujetos preponderantes de la actividad parlamentaria.

<sup>3</sup> E. Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, 3.<sup>a</sup> ed., Tecnos, 2000, pp. 177 y ss.

<sup>4</sup> E. Arnaldo Alcubilla, «El Congreso de los Diputados», en G. Trujillo, L. López Guerra y P. González Trevijano (coords.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 347 y ss.

<sup>5</sup> R. Reboredo i Civeira, «Más allá del control parlamentario, el impulso político», en F. Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1998, pp. 303 y ss.

## 2.1. Los planes, programas y comunicaciones del Gobierno

El artículo 198 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD) contempla la posibilidad de que el Gobierno remita un programa o plan a los efectos de que el Congreso se pronuncie. El protagonismo de los Grupos Parlamentarios no se deriva directamente de la regulación de esta cuestión en el RCD, sino de la remisión que hace a la tramitación de las comunicaciones del Gobierno. En estas disposiciones se contempla una intervención de un miembro del Gobierno, mientras que es a los Grupos a los que se atribuye la posterior intervención, así como la facultad de presentación de propuestas de resolución, disponiendo al efecto de un plazo de tres días, siempre y cuando la Mesa de la Cámara hubiera decidido que deben ser debatidas en una sesión plenaria (art. 198.2 RCD). En la práctica este artículo no se utiliza. De hecho, en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que podría utilizar este procedimiento para los planes anuales y los planes directores, no se emplea y establece un sistema *sui generis* para la aprobación de sus dictámenes que responde a un esquema similar al de las Propositiones no de Ley en Comisión.

En línea similar, el artículo 182 del Reglamento del Senado (en adelante, RS) dice que el Gobierno también podrá remitir comunicaciones e informes para su debate en el Senado. Al igual que en el Congreso de los Diputados, se contempla una primera intervención por parte del Gobierno, dos turnos a favor y dos en contra de diez minutos cada uno, así como un posterior turno de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo deseen por tiempo también de diez minutos. Igualmente y como principal manifestación de la función de orientación e impulso político, se podrán presentar mociones en la forma prevista en el RS, sin perjuicio de que le corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determinar la sesión y el procedimiento a través del cual se deban debatir y votar las citadas mociones.

Además, el artículo 183 RS recoge que los informes que por imperativo legal deban someterse al Senado, serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Entre otros podemos señalar los siguientes supuestos: artículos 11 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre creación del Consejo de Seguridad Nuclear; 15.5 y 16.8 de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; 9 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; 6 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica; 3, 27, 28 y 44 y disposición final segunda de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; 26 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; 10.1, 21.1.c) y 27 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España; 4, 6 y 7 de la Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas; 12.5.d) y 16 de la Ley 5/1996, de 10 de enero, de Creación de Determinadas Entidades de Derecho Público; 3 y 5 de la Ley 33/1998, de 5 de octubre, de Prohibición Total de Minas Antipersonal y Armas de Efectos Similares; disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos; 4 de la Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria; 8

## 2.2. Las propuestas de resolución y las proposiciones no de ley

En una denominación que utiliza únicamente el RCD, las proposiciones no de ley sólo pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios y su finalidad es la de formular propuestas de resolución a la Cámara. Además el mismo Grupo Parlamentario es dueño de la iniciativa, puesto que será quien determine si la proposición se tramita ante la Comisión o ante el Pleno, si bien es cierto que la Mesa también puede decidir en el momento de la calificación si la envía a uno u otro órgano de la Cámara en función de la importancia del tema objeto de la proposición (art. 194.1 RCD). Son igualmente los Grupos Parlamentarios los sujetos legitimados para la presentación de enmiendas hasta seis horas antes de la hora de comienzo de la sesión plenaria. Por último, el curso del debate también muestra el protagonismo absoluto del sujeto colectivo, dejando atrás toda posibilidad de participación del parlamentario individual como tal. Tras la intervención de un representante del Grupo autor de la moción, lo harán los Grupos que hayan presentado enmiendas y, por último, los Grupos que no hubieran intervenido hasta ese momento.

## 2.3. Las mociones

El RS regula las mociones en los artículos 174 y ss. distinguiendo dos supuestos: por un lado, las de carácter incidental, destinadas a que se dé una tramitación como consecuencia de un debate o a que concluya una deliberación y se someta a votación la cuestión que se esté debatiendo [arts. 174.b) y c), 180 y 181 RS]; y, por otro, las mociones que nos interesan, es decir, las que son instrumentos de la función de dirección política. Estas últimas pueden tener como finalidad, o bien que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas, o bien que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo [art. 174.a) y d) RS]. Únicamente se contempla un límite material al contenido de las mociones y no es otro que el de aquellas que sean idénticas a las votadas en el Senado en ese mismo período de sesiones (art. 175.1, *in fine*, RS). Hay que matizar que dicha limitación es potestativa por cuanto la fórmula que utiliza el RS es la de que *podrá* rechazarse su inclusión en el orden del día.

---

y 15.4 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; 10.2 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial; 7 de la Ley 17/2003, de 29 de mayo, por la que se regula el Fondo de bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados; 6 y disposición adicional tercera de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; 48.11 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, o 43.4 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General.

Los sujetos legitimados para la presentación de mociones son una Comisión, un Grupo Parlamentario o un mínimo de diez Senadores. La interpretación que se ha dado y lo que la práctica ha fijado es que las mociones únicamente son presentadas por los Grupos Parlamentarios mediante un cupo que les corresponde consistente en una moción por cada diez Senadores o restos superiores o iguales a cinco, sin perjuicio de que a todos los Grupos les corresponde, al menos, una moción. Establecido el criterio de que se debaten tres mociones en cada sesión plenaria y teniendo en cuenta que se celebran en ocasiones un número de sesiones en cada período inferior al número de mociones que corresponderían por el citado cálculo numérico a los Grupos, al comienzo de cada período de sesiones se llega a un acuerdo en la Junta de Portavoces de tal modo que se produzca ese ajuste, que normalmente viene marcado por la obligada renuncia de los dos Grupos mayoritarios a algunas de las que originariamente les corresponderían.

La tramitación de las mociones, al igual que en el caso de las proposiciones no de ley del Congreso, denota un absoluto protagonismo de los Grupos. Deben ser presentadas, en función de la distribución del cupo al que hemos hecho mención, antes de las catorce horas del lunes de la semana anterior a la que se vaya a celebrar la sesión plenaria. El transcurso del debate contempla un turno a favor del Grupo que hubiera presentado la moción por un tiempo de veinte minutos, al igual que el posterior turno en contra; así como una intervención de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de diez minutos cada uno (art. 176 RS), aunque los acuerdos de la Junta de Portavoces suelen modificar estos tiempos de debate al comienzo o durante el transcurso de la legislatura. Son también los Grupos los sujetos legitimados, y ni siquiera un grupo de Senadores, para la presentación de enmiendas a las mociones, disponiendo de hasta cuatro horas antes del comienzo de la sesión plenaria. A estos efectos, tras la intervención en defensa de la moción los Grupos firmantes de las enmiendas dispondrán de un tiempo de diez minutos para la defensa de la enmienda correspondiente e igual tiempo tendrá el Grupo autor de la moción para pronunciarse sobre si acepta o no alguna de las enmiendas presentadas. En caso de aceptación entonces se incorporan al texto original para su votación. Para terminar, se consolida el absoluto protagonismo de los Grupos en la tramitación de las propuestas de modificación: se definen como aquellas tendentes a alcanzar un acuerdo respecto de la moción o de las enmiendas presentadas. Para su admisión a trámite será necesario el consentimiento del autor o autores de la moción y, además, de la mayoría de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que a su vez integren a la mayoría de los Senadores. Toda esta tramitación se encuentra recogida en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones de 30 de noviembre de 1993.

Para terminar hay que referirse a la única excepción a la legitimación colectiva que informa este tipo de iniciativas. El artículo 36.2 RS contempla las posibilidades de actuación de un Grupo Parlamentario o, y esto es lo relevante, de un Senador para oponerse a la decisión que la Mesa de la Cámara hubiera adoptado en el ejercicio de su función calificadora. El primer recur-

so es el de solicitar la reconsideración de la decisión del órgano de gobierno, pero si la resolución motivada de la Mesa no es adoptada por unanimidad (único supuesto en el que se hace este requerimiento a la Mesa), el Senador podrá solicitar que sea objeto de una moción.

El círculo de tramitación de las mociones y quizás el exponente por excelencia de la colaboración entre el Parlamento y el Gobierno es el hecho de que el proceso se cierra con una suerte de sanción política, una rendición de cuentas por parte del Gobierno respecto al cumplimiento de aquellas medidas a las que había instado el Senado mediante la adopción de las decisiones. El artículo 178.2 RS dice que en el plazo de seis meses desde la adopción de la moción el Gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a la misma. El RS obliga a su publicación, mientras que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones de gobierno, acuerda habitualmente su remisión a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Otro de los puntos a tratar es el del sujeto al que van dirigidas tanto las proposiciones no de ley como las mociones en el caso del Senado. El sujeto por excelencia receptor de estos posicionamientos de las Cámaras es el Gobierno. El RCD no lo recoge expresamente y el RS tampoco, aunque parece lógico si tenemos en cuenta que nos encontramos ante una forma de gobierno parlamentaria basada, por tanto, en la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento, si observamos que al Gobierno es al que le corresponde la dirección política y si entendemos que el Parlamento es el que representa la soberanía popular y, por tanto, la plasmación institucional de la voluntad de los ciudadanos. Ahora bien, señalado que éste es el sujeto normal de recepción de la declaración de las Cámaras nada impide que éstas se dirijan a otros sujetos por un motivo básico y es el de la propia naturaleza de estos pronunciamientos: se trata de pronunciamientos de carácter político sin ningún tipo de sanción jurídica. Únicamente podría establecerse un límite a este respecto y que va más allá del sujeto receptor de los pronunciamientos cual es el concerniente a las exigencias del texto constitucional. En esta línea se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, quien ha configurado las facultades de calificación de las Mesas y la posibilidad de inadmitir a trámite una proposición no de ley cuando sea evidente su contradicción con el ordenamiento jurídico, en particular la Constitución y los reglamentos de las Cámaras, rechazándose cualquier examen de oportunidad política<sup>7</sup>. No es éste el lugar para pronunciarnos sobre la materia, pero quepa añadir que los pronunciamientos de nuestro más Alto Tribunal a este respecto han menguado, a nuestro juicio en exceso, la función de calificación de las Mesas.

La segunda modalidad de mociones, y en este caso sí con una unicidad terminológica en el Congreso de los Diputados y en el Senado, es la de las mociones consecuencia de interpelación. Recordemos que esta iniciativa tie-

---

<sup>7</sup> F Pascua Mateo, «El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la Jurisprudencia más reciente», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre de 2002, pp. 121-168.

ne incluso amparo constitucional, ya que el artículo 111.2 CE dice que «toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición». Los sujetos legitimados varían en el Congreso de los Diputados y en el Senado. En el Congreso están legitimados para presentar una interpelación tanto el Diputado individualmente considerado como un Grupo Parlamentario (art. 180 RCD), mientras que para la presentación de una moción consecuencia de interpelación está legitimado sólo el Grupo Parlamentario, ya sea el autor de la moción, ya lo sea el Grupo al que pertenezca el firmante de la interpelación (art. 184.2 RCD). Hay que matizar que en la práctica son las interpelaciones urgentes las que se incluyen en el orden del día de las sesiones plenarias (reguladas en la Resolución de 6 de septiembre de 1983) y buena prueba de ello es que en la VIII Legislatura sólo ha habido, hasta el momento, una interpelación ordinaria. Las interpelaciones urgentes pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios o por los Diputados, aunque tienen preferencia las de aquéllos y además en la práctica son quienes las presentan. En el caso del Senado el artículo 170 de su Reglamento recoge la legitimidad del Senador individual y el artículo 173.2 también le reconoce a este mismo Senador la legitimidad para presentar la moción, aunque la práctica demuestre que es el Grupo el que hace una utilización monopolística de esta posibilidad.

Respecto de las características del escrito, tanto uno como otro Reglamento exigen que sea presentado el día siguiente al de la tramitación de la moción y, fundamentalmente, la necesidad de que la moción sea congruente con la interpelación de la que trae causa (arts. 184.2 RCD y 2.º de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de mociones consecuencia de interpelación de 30 de noviembre de 1993). La congruencia parece una exigencia lógica. Si la interpelación es un instrumento de control de la acción del Gobierno mediante el planteamiento de un debate de política general, la moción consecuentemente deberá instar al Gobierno a la realización de una actuación o a la adopción de unas medidas relacionadas con el sector político de que se trate.

En lo concerniente a su tramitación será la misma que la prevista para las mociones en el caso del Senado con la salvedad de que el tiempo de intervención de los Grupos Parlamentarios es de cinco minutos (art. 4.º de la Norma Supletoria), mientras que en el caso del Congreso de los Diputados también se remite a la tramitación de las proposiciones no de ley (art. 184.3 RCD).

#### **2.4. La comparecencia del Gobierno ante el Parlamento y las sesiones informativas**

El artículo 110.2 de la Constitución española dice que «los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, pudiendo solicitar, además, que informen ante las mismas, funcionarios de sus departamentos». Se trata de un instrumento lógico en un sistema parlamentario. Los Reglamentos parlamentarios han

desarrollado ambos perfiles, es decir, tanto la posibilidad de que las Comisiones soliciten la comparecencia de los miembros del Gobierno (arts. 202 RCD y 66 RS), como también la posibilidad de que el Gobierno a petición propia comparezca ante el Pleno o ante una Comisión para informar sobre un asunto determinado (arts. 203 RCD y 66 RS, aunque en este último caso sólo se contempla en Comisión). El debate discurre del siguiente modo: una exposición por parte de un miembro del Gobierno y una intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, con posterior contestación del Gobierno. Señalar que, en uno de los escasos supuestos en los que, como estamos viendo, el parlamentario individual tiene algo de protagonismo, el artículo 203.3 RCD contempla que excepcionalmente el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada; sin embargo, en la práctica, tanto en el Pleno como en las Comisiones, suelen ser los mismos Portavoces que intervinieron tras la exposición del Gobierno, es decir, se puede afirmar que se ha convertido en un turno de réplica. Por su parte, el artículo 66.3 RS dice que tras la información proporcionada por el Gobierno podrá abrirse una deliberación con intervención de los Senadores asistentes, turno del que suelen hacer uso los Senadores que no han intervenido previamente y al objeto de formular una cuestión concreta o de solicitar sucintamente una aclaración.

## 2.5. La coordinación, autorización y aprobación de actuaciones

Existe un conjunto de supuestos que la propia Constitución prevé en que se impulsa la acción política de gobierno, coordinando funciones, autorizando previamente determinadas actuaciones o aprobando informes o memorias fiscalizadores, que permiten garantizar la unidad de acción política del Gobierno<sup>8</sup>. La Constitución prevé diversos supuestos, tales como la autorización de un referéndum, sea consultivo o de reforma constitucional (arts. 92.2 y 167.3 CE); autorización de tratados y convenios internacionales (arts. 93 y 94 CE); autorización de la declaración de estado de sitio y confirmación del estado de alarma (art. 116 CE); autorización de emisión de deuda pública o para contraer crédito (art. 135 CE); autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE) o la tramitación de las leyes de armonización (art. 150.3 CE).

En todos estos supuestos existe un protagonismo claro de los Grupos Parlamentarios. Así, el artículo 161.2, *in fine*, RCD se remite en lo concerniente al referéndum consultivo a los debates de totalidad, con el evidente papel de los Grupos; el artículo 162.3 RCD señala que corresponde a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comien-

<sup>8</sup> I. Molas e I. E. Pitarch, *op. cit.*, p. 211.

zo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada referida al estado de alarma; el artículo 165 RCD se remite a dicho debate en lo que se refiere a la declaración del estado de sitio; los artículos 154 y ss. RCD contemplan la autorización de las Cortes para la ratificación de tratados y convenios internacionales, con el protagonismo compartido en este caso, puesto que las enmiendas, ajustadas a la nomenclatura y características propias de los tratados internacionales (negativa de autorización, reservas...), podrán ser presentadas por los Diputados o por los Grupos Parlamentarios; el artículo 168 RCD permite que sean dos Grupos Parlamentarios los que propongan la introducción de un debate referido a la apreciación de la necesidad de que el Estado dicte leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. En el caso del Senado el esquema es muy similar, por lo que no entramos en mayores detalles.

## 2.6. Elección de titulares de otros órganos institucionales

Para Álvarez Conde las manifestaciones de la función de impulso político son dos<sup>9</sup>: la participación en la formación y dirección de la voluntad estatal y la participación en la formación de la voluntad de otros órganos constitucionales. Es en esta última en la que nos vamos a detener y más en concreto en su doble proyección: por un lado, en la integración de su composición (i) y, por otro, en la integración de su voluntad (ii).

(i) Hoy día esta función se considera de manera casi unánime una manifestación de la dirección política<sup>10</sup>. Constituye una práctica habitual fundamentada en que esa intervención de los representantes de la voluntad popular constituye la mayor fuente de legitimidad posible. De otro lado, esta participación es percibida en numerosas ocasiones como una vía mediante la cual los partidos políticos, a través de los Grupos Parlamentarios, cubren sus correspondientes *cuotas* en estos órganos. Hay que distinguir dos planos que, a nuestro juicio, derivan en las citadas respuestas. Por un lado, el plano jurídico o jurídico-constitucional, en el que esta labor de designación es impecable. ¿Acaso se puede concebir una mayor legitimidad jurídica que la derivada de la participación del Parlamento? ¿Ha de ser subordinada la legitimidad jurídica a una legitimidad social en sentido weberiano? A nuestro juicio, no. La pérdida de las formas en pro de una supuesta mayor legitimidad social es un error de magnitudes insospechadas y puede dar lugar a la formación de unas grietas que sean origen del derrumbe de la estructura constitucional. Por otro lado, la fuerte presencia del partido político como sujeto de la vida institucio-

<sup>9</sup> E. Álvarez Conde, *op. cit.*, pp. 177 y 178.

<sup>10</sup> C. Pauner Chulvi, *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Colección Monografías, núm. 58, Congreso de los Diputados, 2003.



nal y, más en concreto, de los Grupos Parlamentarios como sujetos de la vida parlamentaria, provoca que se cuestione no sólo la composición, sino fundamentalmente el posterior desempeño de sus funciones por parte de estos órganos, especialmente cuando tienen una presencia pública mayor. Aquí ya no estamos hablando de la función de impulso político, que es un estadio anterior, sino en el plano de la ética pública, esto es, de la mayor o menor corrección de los titulares de estos órganos en el desempeño de su labor.

Con independencia de que existirían otros casos <sup>11</sup>, vamos a centrarnos en algunos de los supuestos de esta función y la labor que desempeñan en ella los Grupos Parlamentarios:

El artículo 159.1 CE dice que «el Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial». Por otro lado, el artículo 122.3 CE dice que «el Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión».

El Título XII RCD lleva por rúbrica «De las propuestas de nombramiento y de la designación de personas» y establece las normas generales para los supuestos de designación de los cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 204), así como los otros supuestos en que un precepto legal prevea la propuesta, la aceptación o el nombramiento de personas por una mayoría cualificada de miembros del Congreso de los Diputados. La tramitación viene recogida en dos normas: la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado, de 25 de mayo de 2000; y el artículo 204 RCD. La citada Resolución recoge la tramitación de las iniciativas y de la comparecencia ante la Comisión Consultiva de Nombramientos. Esta Comisión supuso una novedad en la estructura organizativa de las Cámaras y además tiene una composición que es un fiel reflejo de la consideración de los Grupos como los sujetos por excelencia de la actividad parlamentaria. Así, estará formada por el Presidente de la Cámara y por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, quienes podrán hacerse representar por otros Diputados del

---

<sup>11</sup> La designación de los consejeros del Tribunal de Cuentas, de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación de Radiotelevisión Española y sus Sociedades, la propuesta al Consejo de Ministros de uno de los vocales del Consejo consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos, etc.

Grupo. Señalar que se usa el verbo *representar* en lugar de *sustituir* (art. 40.2 RCD), lo que puede hacer pensar que se sigue considerando como sujeto de la Comisión al Portavoz.

Son los Grupos Parlamentarios los sujetos legitimados para la presentación de candidaturas, sin que se permita siquiera la alternativa de que un número de Diputados pudiera ejercerla (art. 2.2 de la Resolución). El número de sujetos a proponer será, como máximo, el de candidatos a designar o a proponer para la designación. Además la labor del Grupo no es de mera transcripción, sino que se le faculta para que en el escrito que presenten junto al currículo se recojan no sólo sus méritos profesionales y académicos, sino también cualesquiera circunstancias que el propio Grupo Parlamentario considere que manifiesten la idoneidad del candidato para el puesto. Las relaciones durante el examen de la idoneidad se mantienen igualmente con el Grupo, puesto que si durante el examen de la Comisión se comprueba que se han presentado sujetos que no cumplen los requisitos objetivos exigidos jurídicamente en cada caso, será el Grupo originariamente proponente el que podrá presentar nuevos candidatos en el tiempo fijado por la Mesa del Congreso (art. 3.3, *in fine*). Por último, es también un Grupo Parlamentario el que está legitimado, junto con la propia Comisión, para solicitar de la Comisión la comparecencia personal de los candidatos (art. 3.4). En cuanto a la fase en la sesión plenaria, los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a intervenir durante un tiempo máximo de cinco minutos (art. 204.2, *in fine*).

A pesar del completo protagonismo de los Grupos Parlamentarios en todo el procedimiento y la nula presencia del parlamentario individual como tal, sin embargo, la modalidad de votación es secreta, instrumento único para hacer frente a la férrea disciplina de grupo. Conforme al artículo 87.1.2.º RCD: «La votación secreta podrá hacerse: por papeletas cuando se trate de la elección de personas...», criterio ratificado por el artículo 204.3 RCD en el supuesto concreto al que nos estamos refiriendo.

La regulación en el Senado es muy similar con alguna salvedad. En primer lugar, se encuentra regulada en el Reglamento del Senado y no en una Resolución de la Presidencia (arts. 185 y ss. RS). Además la composición de la Comisión permite la posibilidad de que el Portavoz del Grupo Parlamentario sea sustituido por otro Senador (art. 185.1 RS), el tiempo del que disponen los Grupos Parlamentarios para intervenir en la sesión plenaria es de diez minutos (art. 186.1 RS) y, por último, el sistema de votación que se contempla para la Comisión es el del voto ponderado, esto es, el voto de cada Portavoz equivale al del número de Senadores de que dispone el Grupo en el Pleno. Esta utilización del voto ponderado conllevará que el Presidente del Senado, en su condición de Presidente de la Comisión, no ejerza el voto, sino que lo haga el Portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenece.

(ii) La relación con otros órganos no se limita únicamente a la participación en su designación, sino que en ocasiones va más allá. En concreto, vamos a hacer referencia a tres supuestos: la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial, los informes del Defensor del Pueblo y la Cuenta General del Estado.

*Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial*

El artículo 109 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dice que «el Consejo General del Poder Judicial elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia. Asimismo, incluirá las necesidades que, a su juicio, existan en materia de personal, instalaciones y de recursos, en general, para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Poder Judicial». En el supuesto del Congreso de los Diputados, al amparo de lo dispuesto en el artículo 201 RCD, que se remite a lo dispuesto en los artículos 196 y 197 RCD, se dictó la Resolución de la Presidencia sobre tramitación de la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial de 4 de abril de 1984; mientras que al amparo del artículo 183 RS, la Presidencia del Senado, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces dictó la Resolución de 23 de mayo de 1984 sobre tramitación de la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial. La tramitación se resume en los siguientes pasos: la remisión de la Memoria a la Comisión de Justicia; correspondiendo presentarla al Presidente del Consejo; a continuación una intervención de los Grupos Parlamentarios por un tiempo de quince minutos (en el caso del Congreso de los Diputados se permite la posibilidad de que los Grupos distribuyan su tiempo entre más de un representante), a las que responderá el Presidente del Consejo, siendo contemplada en el RCD expresamente la posibilidad de que hagan uso de un término de réplica los Grupos. La última fase es la posibilidad de presentación de propuestas de resolución en el Congreso y de mociones en el Senado. En el caso del Congreso se dispone de un plazo de tres días para su presentación a la Mesa de la Comisión para su remisión a la Mesa de la Cámara a efectos de su inclusión en el orden del día de una sesión plenaria, mientras que en el Senado serán tramitadas de conformidad con las normas generales de las mociones a las que hemos hecho mención con anterioridad.

Existen dos límites al contenido de las propuestas de resolución o de las mociones: el respeto a la independencia judicial y la congruencia.

- La necesidad de respetar la independencia de la función jurisdiccional, contemplada en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Esta exigencia parece lógica por la propia naturaleza de la Memoria del Poder Judicial. Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial nunca pueden ser manifestación de la función de control. No existe una posibilidad de fiscalización de la actuación judicial. Más bien, la Memoria se configura como la vía por la cual el Poder Judicial, a través del Presidente de su órgano de gobierno, pone de manifiesto los problemas detectados en el ejercicio de sus funciones y las necesidades para hacer frente a los mismos, todo ello dirigido a los representantes del poder soberano y al órgano, las Cortes Generales, encargado de llevar a cabo la elaboración de las leyes y, consiguientemente, con la posibilidad de contribuir a la solución de los citados problemas, ya sea directamente, ya sea instando al Gobierno a través

de las propuestas y mociones a adoptar las medidas oportunas. Precisamente estos límites son los que hacen que podamos sostener, con Pascua Mateo, que los acuerdos adoptados en relación con la Memoria anual se incardinan más bien en el ámbito de manifestaciones de posición de las Cámaras ante una realidad, con mera comunicación a efectos de conocimiento del órgano afectado <sup>12</sup>.

- La necesidad de que las propuestas de resolución presentadas en el Congreso sean congruentes con el contenido de la Memoria presentada. Esta exigencia supone acotar en mayor medida las posibilidades de impulso político de la Cámara, a la par que supone un aumento de las funciones de calificación que en este caso corresponden a la Mesa de la Comisión. Ya hemos mencionado que las funciones de calificación de escritos por parte de los órganos de gobierno viene informada hoy día por un contenido meramente formal, esto es, de atención al cumplimiento de los requisitos procedimentales derivados de las normas parlamentarias y en muy escasos supuestos se atiende al contenido propiamente dicho de las iniciativas. En el caso que nos ocupa dependerá de lo que se entienda por congruencia, puesto que el carácter más o menos estricto con el que actúe el órgano de gobierno será determinante de si nos encontramos ante un límite fácilmente sorteable o ante una exigencia de estricto cumplimiento.

Para terminar, señalar que la Resolución del Congreso contempla que los acuerdos adoptados en el Pleno se comunicarán al Consejo General del Poder Judicial, sin que haya un pronunciamiento sobre la Memoria, ya que lo único que prevé la Resolución del Congreso de los Diputados es el nombramiento de una ponencia que informe sobre el estado y las actividades de la Administración de Justicia *contenidos* en la Memoria y que dicho Informe se dicte en la Comisión.

### *Informes del Defensor del Pueblo*

El artículo 54 de la Constitución española dice que «una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». Los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, regulan la presentación a las Cortes Generales tanto de los informes anuales como de los extraordinarios, estableciéndose en concreto en el artículo 33.4 que un resumen del informe será expuesto por el Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras, pudiendo intervenir los Grupos Parlamentarios a efectos de fijar su postura. Esta presentación y debate han sido desarrollados

---

<sup>12</sup> F Pascua Mateo, «En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, tercer cuatrimestre de 2001, p. 108.

normativamente por el artículo 200 RCD y por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo de 21 de abril de 1992, reformada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de mayo de 2000. La misma recoge en el punto 4 de su apartado cuarto la tramitación del informe ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, en la que se pone de manifiesto, una vez más, el protagonismo de los Grupos Parlamentarios: presentación del Informe por parte del Defensor del Pueblo, intervención por tiempo máximo de diez minutos de los representantes de cada Grupo Parlamentario que podrán formular preguntas o pedir aclaraciones y posterior contestación de éstas por parte del Defensor del Pueblo.

Las sesiones plenarias se han regulado en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 21 de abril de 1992, sobre tramitación ante el Pleno de los informes anuales o extraordinarios del Defensor del Pueblo, así como en la Resolución de la Presidencia del Senado sobre tramitación ante el Pleno de la Cámara de los informes del Defensor del Pueblo de 28 de abril de 1992. Ambas han impuesto un esquema muy similar al explicado para la Comisión, es decir: la presentación de un resumen del Informe por parte del Defensor del Pueblo, tras cuya ausencia se dará una intervención por parte de un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios por un tiempo máximo de quince minutos. Recalcar que las Resoluciones de ambas Presidencias hablan de la *ausencia* del Defensor del Pueblo, es decir, éste no podrá estar presente durante la deliberación posterior de los Grupos Parlamentarios, habiéndose impuesto en la práctica el seguimiento de la sesión desde la tribuna del público.

#### *La Cuenta General del Estado*

El artículo 199.1 RCD dice que, recibido el informe anual del Tribunal de Cuentas, se procederá conforme a lo establecido en el artículo anterior. Su tramitación se ha desarrollado en las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, de 1 de marzo de 1984. Recibido el informe anual sobre la Cuenta General del Estado, la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas podrá designar una ponencia para estudiar el informe; se abrirá el debate con la presentación del informe por parte del Presidente del Tribunal de Cuentas; posteriormente se abre un turno de los representantes de cada Grupo Parlamentario por un tiempo máximo de quince minutos cada uno, disponiendo cada interviniente de un tiempo de réplica de diez minutos. Concluido el debate se abre un plazo de tres días durante el cual se pueden presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión que podrá inadmitir aquellas que no sean congruentes con el informe objeto del debate. Las propuestas de resolución se debatirán con un turno a favor y otro en contra de cinco minutos, procediéndose a votar en el orden en el que hubiesen sido presentadas salvo que hubiese alguna que supusiese un rechazo global del informe, en cuyo caso se votará en primer lugar.

En cuanto a la fase plenaria, el Dictamen, junto con las propuestas de resolución aprobadas, se someterán a los plenos de ambas Cámaras siendo objeto de un debate de totalidad, con un turno a favor y un turno en contra de quince minutos cada uno; así como un posterior turno de los portavoces de los Grupos Parlamentarios por un tiempo no superior a diez minutos cada uno. Se pueden dar dos supuestos:

- En caso de aprobación del informe se pone en conocimiento del Tribunal de Cuentas y se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y en el *Boletín Oficial del Estado*.
- En caso de no aprobación del informe por alguna de las Cámaras se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta que presentará un nuevo dictamen, el cual será votado por ambas Cámaras. Si no fuera aprobado decidirá el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. En caso de que por esta vía tampoco se aprobase, entonces se solicitará al Tribunal de Cuentas la presentación de un nuevo informe.

## 2.7. Otros mecanismos

Para terminar con los instrumentos a través de los cuales se ejerce la función de orientación o impulso político, debemos hacer mención a otros tres instrumentos que, si bien escapan de la clasificación doctrinal que nos ha servido de guía en las líneas precedentes, sin embargo, coincide la mayoría de la doctrina en señalar que son manifestación de la función de orientación política: la investidura del Presidente del Gobierno, los debates de política general y las declaraciones institucionales.

La *investidura del Presidente del Gobierno*. Algunos autores han venido considerando que este instrumento, punto de partida de la relación de confianza entre el Parlamento, y más en concreto el Congreso de los Diputados, y el Ejecutivo es una manifestación de la función de control que tendría como su máximo exponente lo que se ha venido en denominar el mecanismo de control extraordinario, es decir, la moción de censura (art. 113 de la Constitución española). No podemos compartir esta opinión por un dato propio de la lógica temporal, una suerte de presupuesto ontológico: no cabe controlar la acción del Gobierno hasta el momento en que éste ha adquirido la condición de tal. Todo ello es porque el debate y la votación de la investidura son manifestaciones de la orientación política, es más, es el punto de partida de la contribución del Parlamento a dicha labor de integración política, a la fijación del programa de actuación gubernamental y en el que el protagonismo de los Grupos Parlamentarios es patente. Como dice Martínez Elipe, la investidura se encuadra dentro de la función de dirección política, mientras que las cuestiones de confianza y la moción de censura constituyen la manifestación más clara del control parlamentario aunque se investigue un programa del Gobierno o del candidato a la Presidencia del Gobierno, éstos son presupuestos del debate para comprobar si el primero goza de la confianza para

mantenerle en el poder o no, y en la moción de censura para que pueda acceder al mismo otro equipo gubernamental. Se encuentra en consecuencia en entredicho una exigencia de responsabilidad política de la que puede derivar la caída del Gobierno, lo que no es característica de la votación de investidura. Esta posibilidad de sanción es lo que nos lleva a diferenciar entre la investidura como acto parlamentario de dirección política de los otros dos instrumentos como control parlamentario<sup>13</sup>. También el profesor Manzella sostiene esa misma opinión al decir que existen dos fases en las que se manifiesta la función de dirección política y afirma que la primera de ellas es la fase de formación del Gobierno y de su programa<sup>14</sup>.

Esta función comienza en sede extraparlamentaria. El artículo 99.1 de la Constitución dice que el Rey, previa consulta con los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. Mucho se ha debatido respecto del concepto de Grupos políticos. Lógicamente no podemos considerar que la redacción de nuestro constituyente fue inocente y si hubiera querido hablar de Grupos Parlamentarios lo habría hecho de una manera rotunda. En realidad, la práctica ha demostrado que las consultas que Su Majestad el Rey realiza lo son con los representantes de los partidos o coaliciones que han obtenido representación en el Congreso de los Diputados y que, al igual que la mayoría de las funciones desempeñadas por el Jefe del Estado, éste tiene la discrecionalidad de su propuesta muy limitada, en cuanto su misión es proponer a aquel candidato que tenga una posibilidad de obtener la confianza de la Cámara Baja.

Propuesto el candidato, éste deberá exponer ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitar a través de la votación la oportuna confianza parlamentaria. Los artículos 170 a 172 RCD regulan con detalle el debate de investidura en el que, una vez más, se pone de manifiesto la ausencia total de protagonismo del parlamentario individual. El debate comienza con la lectura por uno de los Secretarios de la Mesa de la candidatura, la posterior intervención sin límite temporal por parte del candidato para exponer su programa político, una intervención por cada Grupo Parlamentario por un tiempo máximo de treinta minutos, así como la contestación del candidato y la posterior réplica de cada Grupo por un tiempo de diez minutos, procediéndose posteriormente a la votación. En la primera votación el candidato propuesto requiere de una mayoría absoluta, pero si no la obtuviese se procederá a una nueva votación cuarenta y ocho horas después en la que únicamente será necesaria la mayoría simple. Previamente a esta segunda votación se reconoce un dere-

<sup>13</sup> L. Martínez Elipe, *op. cit.*, p. 145. Nota al pie 47. *Vid.* también las apreciaciones sobre las matizaciones que se pueden hacer a esta afirmación en la práctica en J. Vintró Castells, *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Colección monografías, núm. 70, Congreso de los Diputados, 2007.

<sup>14</sup> A. Manzella: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.), *La Constitución española de 1978*, 2.ª ed., Civitas, 1981, pp. 496 y ss.

cho a intervenir de diez minutos para el candidato y de cinco minutos para cada uno de los Grupos a efectos de que fijen su posición.

Los *debates de política general*. Se trata de una modalidad utilizada en supuestos tales como el Debate sobre el estado de la Nación, el Debate sobre el estado de las Autonomías u otros debates de naturaleza monográfica<sup>15</sup>. Aunque algunos han señalado que se trata de un debate propio de los regímenes presidencialistas y otros han apuntado su origen en la comparecencia anual que el Presidente de los Estados Unidos realiza ante el Congreso<sup>16</sup>, lo cierto es que se ha extendido a los regímenes parlamentarios tomando como ejemplo, seguramente, el Mensaje de la Corona británica que recoge el programa de gobierno<sup>17</sup>.

En referencia al Debate sobre el estado de la Nación se puede decir que el mismo ha adquirido ya una naturaleza preceptiva vía costumbre parlamentaria por cuanto se lleva celebrando de manera prácticamente ininterrumpida desde el 20 de septiembre de 1983. Su tramitación no está contemplada en el Reglamento de las Cámaras, sin embargo, se viene ajustando a lo dispuesto para las comunicaciones del Gobierno previstas en los artículos 196 y 197, aunque será necesario atender a los más que frecuentes acuerdos concretos que los órganos de gobierno de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces, pudieran adoptar para concretar los términos previstos para el debate y también las posteriores propuestas de resolución. El debate discurre con una intervención por parte del Presidente del Gobierno, otra posterior por parte de un representante de cada Grupo Parlamentario, una contestación por parte del Presidente y los correspondientes turnos de réplica y dúplica. Se trata de un debate que ha adquirido un protagonismo realmente relevante incluso subordinando al debate presupuestario. Con posterioridad al debate se abre un plazo de treinta minutos durante el cual los Grupos Parlamentarios, y sólo ellos, pueden presentar propuestas de resolución ante la Mesa, que deberá admitir las que sean congruentes con la materia objeto del debate. Las propuestas podrán ser defendidas por un turno de cinco minutos, concediéndose un turno en contra por el mismo tiempo. Por último, la votación discurre en el orden de presentación, salvo las que puedan suponer un rechazo global del contenido de la comunicación del Gobierno. En la actual Legislatura, la configuración del Debate ha cambiado en algún pequeño aspecto: presentación del Gobierno, intervención de todos los Portavoces, réplica, dúplica y lo que haya acordado la Junta de Portavoces. Las propuestas de resolución podrán ser presentadas hasta las 20 horas del día siguiente, siendo susceptibles de enmienda hasta el día antes del debate. Además los tur-

<sup>15</sup> Sobre estos últimos, *vid.* I. Folchi Bonafonte, «Los debates de política general y monográficos», en *Parlamento y control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1998, p. 251.

<sup>16</sup> L. Seseña Santos, «Consideraciones relativas a los debates de política general en el Estado y en las Comunidades Autónomas», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, diciembre de 2005, pp. 101-119.

<sup>17</sup> L. Martínez Elipe, *op. cit.*, p. 134.



nos de intervención han sido de diez minutos en 2005 y de veinte en 2006, sin posibilidad de turno en contra.

En definitiva, este debate evidencia el Parlamento como la caja de resonancia a través de la cual se hace llegar a los ciudadanos una visión global de la situación política del país mediante un debate abierto en el que los Grupos que apoyen a la mayoría intentarán destacar los logros obtenidos y la oposición reflejar los incumplimientos o problemas acaecidos.

Distinta es la naturaleza del Debate sobre el estado de las Autonomías en el Senado, puesto que, a pesar de las previsiones del artículo 56 RS, lo cierto es que se ha celebrado sin periodicidad (1985, 1987, 1993, 1994, 1997 y 2005) y, por tanto, es un reflejo más de la devaluada posición, ya no sólo constitucional sino política, que lamentablemente ha vivido y vive el Senado. En este caso el protagonismo de los Grupos Parlamentarios se ve claramente disminuido, pero no frente al parlamentario individual, que en este debate tiene una nula capacidad de actuación, sino frente al absoluto protagonismo de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Este aspecto precisamente nos hace cuestionar su virtualidad para ser catalogado como un instrumento de dirección política del Parlamento. En realidad, y merced a ese protagonismo gubernamental autonómico, queda muy disminuido el protagonismo parlamentario propiamente dicho durante la fase de debate, aunque no, como veremos, durante la fase posterior.

En este caso el debate sí discurre de manera muy similar a lo antes señalado: sobre la base reglamentaria de lo dispuesto en el artículo 56 bis.7 RS la Mesa del Senado adoptó un acuerdo de ordenación del último Debate sobre el Estado de las Autonomías que tuvo lugar en noviembre de 2005 en el que se reflejaba la preponderancia, en cierta medida lógica si se atiende a la vieja polémica de la realidad o no del Senado como Cámara de representación territorial, de los Presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas con un mayor tiempo de intervención y previa en todo caso a la de los Grupos Parlamentarios. El papel del parlamentario individual queda totalmente abandonado por cuanto ni siquiera se permitía la posibilidad de participación de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, facultad extraordinaria que les es permitida en las sesiones ordinarias de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (art. 56 bis.1 RS).

Las *declaraciones institucionales*: se trata de posicionamientos de las Cámaras dotados de una cierta solemnidad y que suelen ser consecuencia de la conmemoración de una efeméride o bien una manifestación de apoyo ante una determinada situación o un evento concreto.

### III. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se pone de manifiesto la preponderancia de los sujetos colectivos, los Grupos Parlamentarios, en el desempeño de la función de impulso político del Parlamento. Mucho se ha escrito respecto a la escasa influencia del parlamentario individual; su supeditación a la disciplina de gru-

po; en definitiva, la irrealidad del aserto constitucional de prohibición del mandato imperativo, confundiendo, a nuestro juicio, dicho concepto con el de mandato de partido. Estas afirmaciones son una realidad para quienes trabajamos en el Parlamento, fruto de la omnipresencia de los partidos políticos en la vida institucional y consiguientemente de su proyección en el Parlamento. Ahora bien, dicha realidad no tiene por qué derivar en un juicio negativo, sino simplemente en un modelo diferente.

El Parlamento ciertamente puede estar en crisis si se coteja con el modelo tradicional. Tras los profundos cambios operados a lo largo del siglo XX, se encuentra necesitado de buscar una nueva ubicación en el sistema institucional. Para ello es necesario un reforzamiento de sus funciones más clásicas, como la función legislativa, debiendo llamar a la dedicación de los parlamentarios en el cuidado escrupuloso de esa labor de participación en la configuración de un ordenamiento cada vez más complejo; en la labor de control, ejerciendo la noble tarea de discusión y debate que constituye una proyección de la libertad individual y que es esencia de la democracia; en la función presupuestaria, dotando de la legitimidad necesaria a la plasmación económica del programa político; y en el desempeño de la labor de impulso político, contribuyendo desde su privilegiada condición de representante de la soberanía popular y consiguientemente de reflejo orgánico e institucional de los diversos intereses sociales, a la consecución del interés general que, junto con el respeto a los derechos y libertades individuales, determinan el equilibrio necesario para hacer realidad nuestros valores constitucionales y, por tanto, la propia definición que de nuestro Estado realiza nuestro texto constitucional.

# **Régimen jurídico de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Las subvenciones, la cesión de locales y de medios materiales**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA Y LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—IV. LAS SUBVENCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—4.1. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.—4.2. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones del Grupo Parlamentario Mixto.—4.3. La obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones: su regulación jurídica.—4.4. El control de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios por los órganos de la Cámara: su regulación jurídica.—V. LA CESIÓN DE LOCALES Y MEDIOS MATERIALES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—5.1. Regulación jurídica en los Reglamentos parlamentarios sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios.—5.2. Normas sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Los Grupos Parlamentarios son entidades colectivas, surgidas a partir de las fuerzas electorales, especialmente de los partidos políticos, que se constituyen por el libre concurso de voluntades de sus integrantes y siempre que reúnan una serie de condiciones establecidas en el ordenamiento parlamentario de cada país. Una vez constituido el Grupo se conforma como un ente separado y recibe, a través de las normas de la Cámara un estatus que le permite realizar esenciales tareas para el desarrollo de la actividad del Parlamento.

La relativa novedad de los Grupos Parlamentarios provoca que sean escasas las referencias constitucionales a su estatuto, siendo una institución cuya regulación encaja más propiamente y se encuentra con asiduidad en las nor-

---

★ Letrada del Parlamento de La Rioja.

mas internas de las Cámaras. Esto mismo ocurre respecto a la financiación de los Grupos Parlamentarios, así como con las subvenciones, locales y medios materiales con los que cuentan para la realización de sus actividades, y todo ello, a pesar de la centralidad que ocupan en el desarrollo de la actividad de los Parlamentos y en el desarrollo de la vida política.

La financiación de los Grupos Parlamentarios no está exenta de problemas, sobre todo, en lo que se refiere a las subvenciones. No podemos olvidar que a pesar que las subvenciones de los Grupos Parlamentarios tienen la condición de fondos públicos, la asignación de los mismos corresponde a los distintos Parlamentos, en ejercicio de su autonomía financiera. También corresponde a los Parlamentos determinar la asignación de locales y de los medios materiales suficientes o adecuados que corresponden a los Grupos Parlamentarios para el ejercicio de las actividades parlamentarias.

Para elaborar el tema objeto de estudio se han tomado como fuentes documentales la Constitución Española de 1978, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, y los Proyectos de Reforma de Estatuto en la publicación del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*; los Reglamentos Parlamentarios y el Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos del Ejercicio de 2003 del Tribunal de Cuentas. Respecto a la normativa propia de cada Parlamento con respecto a esta materia, ha sido consultada la Base de Datos APCA (Actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía) del Senado, accesible a través de Internet, siendo muy pocas las normas publicadas respecto a la materia objeto de estudio.

El primer problema que se plantea en torno a la financiación de los Grupos Parlamentarios es la falta de publicaciones oficiales en que de forma precisa se pueda analizar cuáles son las asignaciones que cada Parlamento pone a disposición de los mismos. Pero, sin duda, es en el ámbito de los Parlamentos autonómicos donde existe una mayor opacidad al respecto, puesta de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su último Informe del Año 2003, como tendremos ocasión de analizar más adelante.

A ello debe añadirse que los Reglamentos parlamentarios disponen, con relación a las subvenciones, que los Grupos Parlamentarios deberán llevar contabilidad separada de las mismas y que dicha contabilidad se pondrá a disposición de la Mesa de la Cámara. De este modo, el mismo órgano encargado de determinar cómo se realiza el reparto de las subvenciones y qué cantidades se atribuyen, es también el llamado a «controlar».

Asimismo, mientras que en el ámbito de las Cortes Generales tanto el Congreso de los Diputados como el Senado han optado por hacer público el régimen económico de los Diputados y Senadores y las subvenciones a recibir por los Grupos Parlamentarios, son pocos los Parlamentos autonómicos que hacen público a través de sus publicaciones oficiales, cuáles son las subvenciones con las que cuentan los Grupos Parlamentarios.

No obstante, con el presente estudio intentaremos acercarnos a la actual financiación de los Grupos Parlamentarios analizando la normativa, tanto general como la interna de los Parlamentos.

## II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FINANCIERA Y LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La autonomía parlamentaria constituye el fundamento del Derecho Parlamentario en su concepción primigenia y tiene como fin proteger al Parlamento frente a las posibles injerencias de los demás poderes públicos, especialmente del Poder Ejecutivo; en otras palabras, se configura como una técnica para garantizar la libertad del Parlamento, de sus órganos y de sus miembros, frente a los demás poderes públicos.

El fundamento de la autonomía financiera de las Cámaras ha de verse, en rigor, en el mismo principio de separación de poderes que sustenta la autonomía parlamentaria con carácter general. Plasmada en los Reglamentos parlamentarios con mayor frecuencia que en los textos constitucionales, la finalidad que persigue este principio de autonomía financiera es lograr que las Cámaras puedan desarrollar sus funciones sin encontrarse mediatizadas por la carencia de recursos, o por la dependencia de otros órganos para obtenerlos. Una subordinación en este aspecto al Gobierno y a la Administración, teóricamente controlados por las Cámaras, haría peligrar la independencia de ese control. De ahí la veracidad de la afirmación de que la soberanía del Parlamento se mide por su autonomía financiera, y que el examen de ésta se reduzca a una serie de técnicas o de instituciones que permiten reafirmarla frente al Ejecutivo en aquellos aspectos que constituyen su contenido material: elaboración, aprobación, ejecución y control de su presupuesto.

El reconocimiento de la autonomía financiera del Parlamento se encuentra generalizado en los Estados miembros de la Unión Europea, hallándose frecuentemente proclamado en los Reglamentos internos o, incluso, en leyes especiales dictadas al efecto, como, por ejemplo, en el Reino Unido con la Ley de 1978 sobre administración de la Cámara de los Comunes, que modificó sustancialmente la tradicional dependencia económica de esa Cámara respecto del Ejecutivo. No es común en este mismo ámbito, la afirmación de dicha facultad en los textos constitucionales; por ello, son singulares las prescripciones contenidas en el artículo 72.1 de la Constitución Española de 1978, en cuya virtud tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, aprueban autónomamente sus presupuestos. Y, siguiendo este mismo modelo, los Estatutos de las Comunidades Autónomas también han optado por incluir en sus textos esta misma referencia a la autonomía financiera de los Parlamentos.

Ahora bien, si se exceptúan algunos ingresos peculiares, como, por ejemplo, las enajenaciones patrimoniales menores, los Parlamentos no obtienen directamente recursos económicos derivados de su actividad, dependiendo básicamente su financiación de las transferencias que se efectúan desde los Presupuestos Generales del Estado con cargo a los ingresos comunes que éste percibe. Ello no obstante, a las Asambleas Legislativas sí les corresponde, por lo general, establecer la dotación económica global que les ha de ser transferida para afrontar sus propios gastos durante el ejercicio económico presu-

puestario, así como la forma de distribución de la misma. Por lo tanto, aunque las Cámaras se encuentren condicionadas por el origen de sus ingresos, derivados de transferencias estatales, determinan libremente las cantidades totales de éstas y su destino específico. Así pues, la autonomía financiera de los Parlamentos se ejerce, principalmente, a través de la elaboración y aprobación de sus respectivos presupuestos y de la ejecución de los mismos. Por ese motivo, el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos parlamentarios se desarrolla íntegramente en el seno de la Cámara correspondiente, aunque el órgano encargado de ejercer la función varía de un Parlamento a otro en el marco del Derecho comparado. Lo más usual es que el presupuesto de la Cámara sea aprobado por el Pleno, correspondiendo la propuesta inicial a los servicios administrativos como ocurre en la Dieta Federal Alemana; o por los Cuestores en el caso del Parlamento francés, o incluso por el Presidente en el caso de la Cámara de los Diputados de Grecia. Seguidamente, el proyecto es estudiado por la Mesa en el caso del Parlamento italiano o por un órgano específico, como la Comisión de Cuentas en la Cámara de Diputados de Grecia para, finalmente, ser sometido a la aprobación.

En otros casos, el presupuesto es aprobado directamente por órganos específicos de las Cámaras sin elevarse formalmente al Pleno, como ocurre, por ejemplo, en el Parlamento de Dinamarca, que se aprueba por la Comisión de Reglamento a propuesta de la Mesa, o en el Senado de España por la Comisión de Gobierno Interior hasta la reforma de 1994. En fin, no faltan ejemplos de aprobación directa del presupuesto por los órganos rectores de la Cámara, como en el caso del Congreso de los Diputados en España, en que dicha competencia se ejerce directamente por la Mesa.

Aunque el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos parlamentarios se desarrolle íntegramente en el seno de la Cámara respectiva, toda vez que dichas dotaciones presupuestarias se insertan posteriormente en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, la verdadera autonomía financiera de las Cámaras vendrá dada por la eventual posibilidad o imposibilidad de que, desde el propio Gobierno y con ocasión de su tramitación, pueden llegar a alterarse los créditos presupuestarios inicialmente aprobados por el Parlamento. En este sentido, la autonomía financiera se caracteriza por la ausencia total de interferencia gubernamental en el procedimiento de elaboración y aprobación de los presupuestos parlamentarios y el intervencionismo máximo de dicho Ejecutivo en tal proceso.

En el Derecho comparado se distinguen distintos modelos: así, en los casos de Austria o Suiza, se asimila el presupuesto parlamentario al de un Departamento ministerial, con lo cual se debilita el principio de autonomía, aunque la práctica sea que el Gobierno no introduce modificaciones. En Alemania, el Gobierno puede enmendar el presupuesto que le remite la Cámara que a su vez acepta o no las enmiendas, y en Francia interviene un órgano ajeno, el Tribunal de Cuentas, para formar una Comisión Mixta con los Cuestores de ambas Asambleas, para el estudio conjunto del presupuesto elaborado por ellos. La mayor independencia se alcanza en países como Italia o en Grecia y en los casos del Congreso y del Senado españoles, pues son las Cámaras las que

elaboran y aprueban por sí mismas el presupuesto, determinando la cifra total de los créditos presupuestarios e inscribiendo éstos en los Presupuestos Generales del Estado a los únicos efectos de dotarles de fuerza legal vinculante, sin intervención decisoria alguna del Gobierno, que se limita así a registrar formalmente la decisión parlamentaria en el correspondiente proyecto de ley.

Por lo que se refiere al *Sistema Parlamentario Español*, su reconocimiento como una de las vertientes de la autonomía reconocida a las Cámaras se encuentra contenida en el artículo 72.1 de la Constitución Española que dice: «*Las Cámaras (...) aprueban autónomamente sus presupuestos...*». Dicha autonomía se reconoce, por tanto, a cada una de las Cámaras. Ahora bien, dentro de las dos Cámaras, conviene recordar que la competencia para la elaboración, aprobación, gestión y liquidación del presupuesto de las Cámaras corresponde a las respectivas Mesas, como señalan los artículos 31.1.2.º del Reglamento del Congreso de los Diputados y 35, *in fine*, del Reglamento del Senado. Asimismo, corresponde a las propias Cámaras el control de la ejecución del presupuesto.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, también recogen este principio de autonomía financiera: Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado en referéndum, el día 18 de febrero de 2007<sup>1</sup>, artículo 102.1; Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón<sup>2</sup>, artículo 34; Estatuto de Autonomía de Canarias<sup>3</sup>, artículo 19.2; Estatuto de Autonomía de Cantabria, artículo 12.2; Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha<sup>4</sup>, artículo 27.1 y 2; Propuesta de Reforma del Estatuto de Castilla y León<sup>5</sup>, artículo 23.4; Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>6</sup>, artículo 58.1 y 2; Estatuto de Autonomía de Extremadura<sup>7</sup>, artículo 20.3; Estatuto de Autonomía de la Comunidad Foral de Navarra, artículo 16.1; Estatuto de Galicia, artículo 12.2; Estatuto de La Rioja, artículo 18.3; Estatuto del Principado de Asturias, artículo 28.1; Estatuto del País Vasco, artículo 27.1; Estatuto de la Región de Murcia, artículo 27.1 y Estatuto de la Comunidad Valenciana<sup>8</sup>, artículo 21.1. No hay referencia

<sup>1</sup> Decreto del Presidente 2/2007, de 16 de enero, por el que se somete a referéndum el Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOJA, núm. 12, de 17 de enero de 2007). Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE, núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

<sup>2</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE, núm. 97, de 23 de abril de 2007).

<sup>3</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 22 de septiembre de 2006, Serie B, núm. 261-1.

<sup>4</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 9 de febrero de 2007, Serie B, núm. 276-1.

<sup>5</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 15 de diciembre de 2006, Serie B, núm. 268-1.

<sup>6</sup> Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE, núm. 172, de 20 de julio de 2006).

<sup>7</sup> El Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su artículo 20.3, dice: «*La Mesa, que se compone del Presidente y de los Vicepresidentes y Secretarios de la Cámara, en el número que establezca el Reglamento, es el órgano de gobierno interior de la misma, ejerce las potestades administrativas para el funcionamiento de la misma y elabora y ejecuta su Presupuesto de acuerdo con la ley*».

<sup>8</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE, núm. 86, de 11 de abril de 2006). El artículo 21.1 dice: «*... Les Corts son inviolables y gozan de autonomia*».

alguna a la autonomía financiera de la Cámara en los Estatutos de Autonomía de las Illes Balears<sup>9</sup>, y en el Estatuto de Autonomía de Madrid. Aunque la falta de una norma expresa que se refiera a la mencionada autonomía financiera, no supone, en ningún caso, que el Parlamento de las Illes Balears o la Asamblea de Madrid, no cuenten con ella.

Ahora bien, la autonomía financiera de los Parlamentos se refiere a los gastos<sup>10</sup>, ya que los ingresos no los recibe directamente, salvo en una cantidad inapreciable, sino a través de las transferencias de recursos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, en cada caso concreto, y cuyos fondos se libran por el Ministerio o Consejería competente por razón de la materia, en el caso de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Es, respecto a los gastos, cuando se ejercita de forma plena la autonomía de las Cámaras, ya que corresponde a las mismas determinar el destino de sus recursos de forma global y la distribución de los mismos. Y es aquí donde cobra un especial relieve la financiación de los Grupos Parlamentarios a través de las subvenciones que reciben de las propias Cámaras. Además, en virtud de ese mismo principio de autonomía que corresponde a las Asambleas Legislativas, les corresponde también determinar los mecanismos de control de las subvenciones que otorgan a los Grupos Parlamentarios. De ahí, que los Reglamentos parlamentarios exijan a los Grupos Parlamentarios que lleven una contabilidad separada de las subvenciones recibidas. Ahora bien, no existe norma que obligue a realizar dicho control. Corresponde a la propia Cámara, en virtud del principio de autonomía realizar el mismo o no. Dicha opacidad, parece responder al principio de autonomía que tiene cada Grupo Parlamentario a la hora de destinar las subvenciones recibidas por la Cámara para la realización de sus actividades. Son dichos Grupos quienes deben determinar el destino de los fondos recibidos y, todo ello, a pesar de que las subvenciones, como tendremos ocasión de analizar, forman parte de lo que la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, denomina «recursos económicos de los partidos políticos», cuya fiscalización externa corresponde al Tribunal de Cuentas.

El problema estriba en que, a pesar de que los Reglamentos parlamentarios exigen que los Grupos Parlamentarios lleven una contabilidad específica de las subvenciones, en la mayoría de los casos no se determinan las características que ha de revestir dicha contabilidad. En lo concerniente a dicha obligación exigible a los Grupos Parlamentarios, tampoco existe norma expresa en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios del deber que tiene la Mesa de la Cámara de exigir y controlar las subvenciones de los Grupos Parlamentarios.

<sup>9</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE, núm. 52, de 1 de marzo de 2007). Corrección de errores de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE, núm. 77, de 30 de marzo de 2007).

<sup>10</sup> S. Montejo Velilla, «El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera», en A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.



El Consejo de Estado tuvo ocasión de manifestarse sobre esta cuestión con referencia a *«la acomodación a derecho de las propuestas formuladas por el Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación ejecución Presupuestos»*<sup>11</sup>. La consulta al Consejo de Estado fue elevada por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación con el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, adoptado en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 1992, por el que se acordaba: *«1.º Suspender el acuerdo de la Mesa de 18 de febrero de 1992 y el abono de cantidades a los tres Grupos Parlamentarios hasta que, previo informe del Consejo de Estado sobre el informe de Intervención, se adopte un nuevo Acuerdo...»*. La cuestión se suscitó a partir de los informes emitidos por el Interventor y el Letrado Mayor, tras el examen de la específica contabilidad que deben llevar los Grupos Parlamentarios en relación con las subvenciones que perciben de la Mesa de la Cámara. El Consejo de Estado en sus Consideraciones dice: *«IV. (...) No determina el precepto las características que ha de revestir la contabilidad exigible a los Grupos Parlamentarios con relación a las subvenciones recibidas de las Cortes, pero no hay duda de que dicha contabilidad, en cuanto tal, habrá de ser imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los Grupos en las actividades que les son propias. De otro lado, está claro en el precepto transcrito que su llevanza constituye obligación de parte de los Grupos Parlamentarios, así como deber de exigencia y control de parte de la Mesa de la Cámara...»*.

De ello se deduce, frente a la obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones que reciben, la correlativa de la Mesa de la Cámara de exigir su control. Corresponde a la Mesa de la Cámara establecer los mecanismos específicos de control de dicha contabilidad, en ejercicio de su autonomía financiera.

### III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

No hay norma expresa que se refiera a la financiación de los Grupos Parlamentarios. Son los Reglamentos parlamentarios los que contienen normas referidas a las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios para la realización de las actividades que le son propias. No obstante, dichas subvenciones concedidas a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales o de los Parlamentos Autónomos son, a su vez una de las fuentes de financiación de los partidos políticos, como dice la Ley de Financiación de Partidos Políticos. En efecto, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de Partidos Políticos, en el artículo 2.1.b) dice: *«b) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y las subven-*

---

<sup>11</sup> Dictámenes del Consejo de Estado, número de expediente 1768/1992 (Junta de Castilla-La Mancha), Asunto: Expte. s/la acomodación a derecho de las propuestas formuladas por el Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación ejecución de Presupuestos, de 21 de enero de 1993. Recogido de la Base de Datos correspondiente en Internet ([www.boe.es](http://www.boe.es)).

*ciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa».*

De este precepto se deduce que es la normativa parlamentaria y, en particular, los Reglamentos de las Cámaras, los que deben regular la materia referida a la financiación de los Grupos Parlamentarios. No obstante, dichos Reglamentos, como tendremos ocasión de analizar a continuación, sólo se refieren a las subvenciones de los Grupos Parlamentarios.

Sin embargo, llama la atención que en este precepto exista una cierta identificación entre Grupo Parlamentario y partido político. Lo que sí supone este precepto, como dice M. A. Mirón Ortega<sup>12</sup>, es un reconocimiento legal a la capacidad de los Parlamentos para conceder estas ayudas a los Grupos Parlamentarios. En efecto, existe un reconocimiento legal a favor de los Parlamentos; no obstante, las referencias que encontramos respecto a la financiación de los Grupos Parlamentarios conciernen a las subvenciones que se conceden a los Grupos.

Ahora bien, aunque las subvenciones que reciben del Parlamento son, en principio, la fuente de financiación de los Grupos Parlamentarios, el Tribunal de Cuentas en su *Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos (Ejercicio 2003)*, no sólo se refiere a las subvenciones, y a este respecto dice:

*«En cuanto a las Asambleas legislativas, hay que destacar la concesión de asignaciones extraordinarias que viene otorgando el Parlamento de Cataluña por cuantías crecientes. En el ejercicio 2003, la asignación extraordinaria concedida a los Grupos Parlamentarios con representación en dicha Cámara se ha incrementado en un 33 por 100, alcanzando la cifra de 6.010.121 euros. Al igual que para los ejercicios anteriores, se ha solicitado información al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre el fundamento, finalidad y tratamiento presupuestario dado a las aportaciones extraordinarias otorgadas en este ejercicio, y que alguna formación política ha registrado como subvenciones para funcionamiento ordinario.*

*Por lo que se refiere a la respuesta del Parlamento de Cataluña, al igual que en ejercicios anteriores, se ha puesto en conocimiento de este Tribunal que dichas asignaciones son consecuencia de las transferencias de crédito del presupuesto de la Generalidad al presupuesto del Parlamento, acordadas por el Gobierno de la Generalidad, y que una vez incorporadas al presupuesto y recibidas en la tesorería del Parlamento fueron transferidas a los Grupos Parlamentarios de forma inmediata.*

*Respecto al Gobierno de la Generalidad, se ha recibido escrito del Departament de Governació i Administracions Públiques en el que se significa que la cantidad transferida tiene su origen en la aprobación en la Ley de Presupuestos del año 2003 de la Generalidad de Catalunya de una partida nominativa a nombre del Parlamento de Catalunya, con destino a los Grupos Parlamentarios. Del análisis de la documentación presupuestaria remitida se observa que la partida transferida figura imputada al capítulo de transferencias de la Sección 32 “Despenses diversos departaments” en concepto de “Aportació al Parlament”, sin que quede determinado que su destino sea subvencionar a los partidos políticos*

<sup>12</sup> M. A. Mirón Ortega, «Subvenciones y contabilidad de los Grupos Parlamentarios», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, 2001, pp. 189-204.

*sus gastos de funcionamiento ordinario, como se ha constatado en la fiscalización de la contabilidad de determinados partidos políticos.*

*Con independencia de la adecuación de estas transferencias de crédito en relación con las competencias atribuidas en la normativa presupuestaria autonómica y los requisitos contemplados en la misma, es preciso destacar la singularidad de esta operación de financiación del Parlamento de Cataluña procedente de Secciones presupuestarias del Gobierno de la Generalidad, dadas las prerrogativas de autonomía reglamentaria, organizativa y presupuestaria que garantizan la independencia de aquél, sin que de la documentación remitida se deduzca los motivos que la justifican ni el fundamento jurídico que la ampara. Por otra parte, la aplicación de esta financiación para funcionamiento ordinario, como se ha podido constatar en alguna formación política, no se ajusta a lo previsto en el citado artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987, en cuanto a las fuentes de recursos públicos para su actividad ordinaria. Ha de destacarse el carácter extraordinario que, por alguna circunstancia, pudiera haber impulsado esta singular financiación del Parlamento, no puede presentarse como causa justificativa ya que este mismo procedimiento ha sido aplicado en sucesivos ejercicios».*

Creo que es importante el juicio que emite el Tribunal de Cuentas respecto a la financiación de las formaciones políticas, puesto que se pone de manifiesto cómo la financiación de los Grupos Parlamentarios y la de los partidos políticos están íntimamente imbricadas y, además, que el principio de autonomía parlamentaria dificulta su delimitación. Y este juicio que realiza el Tribunal de Cuentas es necesario tenerlo en cuenta antes de analizar las subvenciones de los Grupos Parlamentarios.

#### IV. LAS SUBVENCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El artículo 2.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dice:

*«1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública».*

Y, en su artículo 4 dice: «Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley: (...) d) Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los grupos parlamentarios de las

*Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa».*

Las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios las podríamos definir como: *«la disposición dineraria, de carácter gratuito, a favor de los Grupos Parlamentarios, para el cumplimiento de las funciones que les atribuyen los Reglamentos de las Cámaras».* En efecto, los Parlamentos entregan con cargo a sus presupuestos unos fondos públicos, consistentes en disposiciones dinerarias y sin contraprestación alguna para los Grupos Parlamentarios. Pero, además, dicha entrega está sujeta al cumplimiento de los fines o tareas<sup>13</sup> que atribuyen los Reglamentos parlamentarios a los Grupos Parlamentarios.

#### **4.1. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones a los Grupos Parlamentarios**

El artículo 28.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala lo siguiente:

*«1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».*

En aplicación de dicha norma, la Cámara ha fijado las subvenciones para los Grupos Parlamentarios durante el ejercicio 2007<sup>14</sup>:

| <i>Grupo Parlamentario</i>       | <i>Número Diputados</i> | <i>Subvención</i> | <i>Ratio por Diputado</i> |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------|
| G. Socialista                    | 164                     | 3.525.834,60      | 21.498,99                 |
| G. Popular                       | 148                     | 3.214.809,96      | 21.721,69                 |
| G. Catalán (CiU)                 | 10                      | 532.222,44        | 53.222,24                 |
| Ezquierda Republicana (ERC)      | 8                       | 493.344,36        | 61.668,05                 |
| Vasco (EAJ-PNV)                  | 7                       | 473.905,32        | 67.700,76                 |
| Coalición Canaria-Nueva Canarias | 3                       | 396.149,16        | 132.049,72                |
| Mixto                            | 5                       | 435.027,24        | 87.005,45                 |

<sup>13</sup> El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre la *finalidad de las subvenciones* que reciben los Grupos Parlamentarios, en la STC 214/1990, de 20 de diciembre de 1990 (RTC 1990/214), con relación al recurso de amparo que interpuso un Diputado de la Asamblea de Madrid. El Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico séptimo dice: *«En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios».*

<sup>14</sup> Datos obtenidos en: [www.congreso.es/Diputados/regimen\\_economico\\_Diputados.pdf](http://www.congreso.es/Diputados/regimen_economico_Diputados.pdf)

Por su parte, el artículo 34 del Reglamento del Senado dispone que:

*«El Senado facilitará a los Grupos Parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos».*

En aplicación de dicha norma, el Senado ha fijado las subvenciones para los Grupos Parlamentarios durante el ejercicio 2007 <sup>15</sup> (que pueden sufrir alguna variación, si se producen cambios en la composición de los mismos):

| <i>Grupo Parlamentario</i>     | <i>Número Senadores</i> | <i>Subvención</i> | <i>Ratio por Senador</i> |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------|--------------------------|
| Popular                        | 125                     | 2.804.430,36      | 22.435,44                |
| Socialista                     | 97                      | 2.213.345,88      | 22.818,00                |
| Entesa Catalana de Progrés     | 16                      | 500.401,88        | 31.275,12                |
| Senadores Nacionalistas Vascos | 7                       | 323.299,48        | 46.272,81                |
| Catalán en el Senado de CiU    | 6                       | 304.299,48        | 50.716,58                |
| Senadores de Coalición Canaria | 4                       | 265.079,16        | 66.269,79                |
| Mixto                          | 4                       | 265.079,16        | 66.269,79                |

Tanto el Congreso de los Diputados como el Senado, han optado por publicar en sus páginas «web» <sup>16</sup> a través de Internet, el «régimen económico y ayudas», de los Diputados y Senadores, respectivamente. No obstante, el tratamiento que ambas Cámaras realizan de las subvenciones a percibir por los Grupos Parlamentarios es distinto:

- En el caso del *Congreso de los Diputados* se prevén dos tipos de subvenciones: Una *subvención fija* que es idéntica para todos los Grupos Parlamentarios y otra *subvención variable* en función del número de Diputados.
- Por su parte, el *Senado* prevé un único tipo de *subvención variable* en función del número de componentes, y un *complemento fijo* igual para todos los Grupos Parlamentarios <sup>17</sup>.

Por su parte, los Parlamentos Autónomos, contemplan la obligación de dotar a los Grupos Parlamentarios de una subvención fija idéntica para todos,

<sup>15</sup> Datos obtenidos en: [www.senado.es/legis8/Senadores/regimen\\_economico.pdf](http://www.senado.es/legis8/Senadores/regimen_economico.pdf).

<sup>16</sup> Respectivamente, [www.congreso.es](http://www.congreso.es) y [www.senado.es](http://www.senado.es).

<sup>17</sup> Acuerdo de la Mesa de la Cámara, en su reunión de 19 de septiembre de 2006, por la que se crea, a partir del 1 de enero de 2007, una subvención finalista para el asesoramiento de los Grupos Parlamentarios sobre la base de una cifra fija para cada Grupo Parlamentario y otra variable en función del número de Senadores que integra cada uno de ellos.

y otra variable en función del número de componentes que integran cada Grupo.

No obstante, los Reglamentos parlamentarios regulan esta cuestión de forma distinta. Así, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 25.1<sup>18</sup> no distingue entre tipos de subvenciones; sólo respecto al Grupo Parlamentario Mixto en el apartado segundo del mismo artículo dice que la subvención se fijará atendiendo al número de miembros que lo compongan. El Reglamento de las Cortes de Aragón en su artículo 26.2<sup>19</sup> se refiere a una subvención fija y otra variable, disponiendo en su apartado tercero con relación al Grupo Parlamentario Mixto que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá disponer que la subvención fija sea proporcional al número de Diputados que lo integren. El Reglamento del Parlamento de Canarias, en su artículo 25.1<sup>20</sup> se refiere a una subvención fija e idéntica para todos los Grupos y una variable en función del número de Diputados. El Reglamento del Parlamento de Cantabria, en su artículo 27.2<sup>21</sup> se refiere a una subvención fija idéntica para todos los Grupos y otra variable en función del número de Diputados.

El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, es el que tiene una regulación más completa. En el artículo 29<sup>22</sup> del Reglamento, no sólo

<sup>18</sup> Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 25.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, las subvenciones necesarias para cubrir sus gastos de funcionamiento. Las cuantías se fijarán por la Comisión de Gobierno Interior y Derechos Humanos, a propuesta de la Mesa de la Cámara y oídos los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>19</sup> Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 26.2: «2. Asimismo, y con cargo al Presupuesto de las Cortes, asignará a los Grupos Parlamentarios, con carácter anual, una subvención fija, idéntica para todos, y otra variable, que fijará y, en su caso, revisará en función del número de Diputados».

<sup>20</sup> Reglamento del Parlamento de Canarias, artículo 25.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes, y les concederá, con cargo a su presupuesto:

a) Una subvención económica suficiente, distribuida entre aquéllos de manera proporcional, y destinada específicamente a la contratación de personal adscrito a los Grupos Parlamentarios, sin que esta última circunstancia pueda, en ningún caso, generar una vinculación laboral de dicho personal con el Parlamento.

b) Una subvención fija, idéntica para todos los Grupos Parlamentarios, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos.

Las cuantías de ambos tipos de subvenciones se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>21</sup> Reforma del Reglamento del Parlamento de Cantabria, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el 26 de marzo de 2007 (BOPCA, núm. 580, de 2 de mayo de 2007. Corrección de errores en BOPCA, núm. 581, de 4 de mayo de 2007. Dice el artículo 27.2: «Con cargo a su Presupuesto, el Parlamento asignará a los Grupos Parlamentarios una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados y Diputadas de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>22</sup> Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, artículo 29: «1. Las Cortes facilitarán a los Grupos Parlamentarios los locales adecuados para el cumplimiento de sus funciones y una subvención para gastos de personal en la cuantía que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, señale anualmente.

2. A cada Grupo Parlamentario le corresponderá anualmente, con cargo al presupuesto de las Cortes, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados que lo integre. Las cuantías serán establecidas cada año por la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

3. Los Grupos Parlamentarios llevarán una contabilidad específica de todas las subvenciones a que se refiere el presente artículo. La contabilidad se ajustará a lo dispuesto por la Mesa de las Cortes.

4. Para tener derecho a las subvenciones reguladas en el apartado 2 del presente artículo, será condición indispensable el cumplimiento de los requisitos siguientes:

se hace referencia a las subvenciones que reciben los Grupos, que será una fija, idéntica para todos, y otra variable, en función del número de Diputados, sino que se añaden en el propio precepto, las condiciones que deben cumplir los Grupos Parlamentarios para recibir las mismas. Así, el artículo 29 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en su apartado 4 respecto a los requisitos básicos para tener derecho a las subvenciones dice:

*«4. Para tener derecho a las subvenciones reguladas en el apartado 2 del presente artículo, será condición indispensable el cumplimiento de los requisitos siguientes:*

*a) Presentar ante la Mesa de las Cortes la contabilidad específica señalada, correspondiente al último ejercicio, acompañando los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables. La documentación, una vez compulsada por los Servicios de la Cámara, será devuelta a los Grupos respectivos.*

*b) Encontrarse al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social».*

El Reglamento de las Cortes de Castilla y León, en su artículo 24.1 y 2<sup>23</sup>, se refiere a una subvención fija idéntica para todos los Grupos, que podrá ser proporcional en el caso del Grupo Parlamentario Mixto cuando no alcance el número mínimo de cinco miembros, y de una subvención variable en función del número de Procuradores. El Reglamento del Parlamento de Cataluña, se refiere a una subvención fija y otra variable en el

---

*a) Presentar ante la Mesa de las Cortes la contabilidad específica señalada, correspondiente al último ejercicio, acompañando los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables. La documentación, una vez compulsada por los Servicios de la Cámara, será devuelta a los Grupos respectivos.*

*b) Encontrarse al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social.*

*5. Las subvenciones del apartado 2 no se harán efectivas en los siguientes casos:*

*a) Cuando la contabilidad a que hace referencia el apartado 4.a) del presente artículo sea insuficiente, o la justificación documental no sea adecuada a la naturaleza del gasto.*

*b) Cuando no se facilitara la información complementaria que la Mesa hubiera requerido.*

*c) Cuando existan cantidades pendientes de reintegro a las Cortes de Castilla-La Mancha por parte del Grupo Parlamentario que pretende recibir la subvención.*

*6. La no presentación de la contabilidad, la presentación insuficiente de las cuentas o la falta de justificación adecuada de los asientos contables, llevará consigo la exigencia de reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas documentalmente.*

*7. Los Grupos Parlamentarios requerirán de los partidos políticos a los que se encuentren vinculados la justificación documental del destino dado a los fondos que aquéllos, en su caso, le hubieren transferido. Tales documentos se integrarán en los justificantes que deban acompañar a la contabilidad específica a presentar ante la Mesa de las Cortes.*

*8. La obligación de presentar la contabilidad específica a que se refiere el presente artículo no podrá ser sustituida por el cumplimiento de cualesquiera otros deberes contables que el ordenamiento jurídico vigente imponga a los Grupos Parlamentarios, partidos políticos o coaliciones electorales».*

<sup>23</sup> Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 24.1 y 2: «1. Las Cortes pondrán a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignarán, con cargo a su presupuesto, una subvención fija idéntica para todos, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente, y otra variable en función del número de Procuradores de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de las Cortes dentro de los límites de la consignación presupuestaria.

*2. Cuando el Grupo Mixto no alcance el número mínimo de cinco Procuradores su subvención fija será proporcional a su importancia numérica, según acuerdo de la Mesa».*

artículo 25.1<sup>24</sup>, teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos y el importe global del presupuesto del Parlamento. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en el artículo 24.1<sup>25</sup>, también se refiere a una subvención fija y otra variable en función del número de Diputados. El Reglamento del Parlamento de Galicia en el artículo 27.1<sup>26</sup>, hace referencia a una subvención fija e idéntica para todos los Grupos y otra variable. El Reglamento del Parlamento de las Illes Balears en su artículo 27.1<sup>27</sup>, hace referencia a dos tipos de subvenciones una fija e idéntica para todos los Grupos y una variable en función del número de componentes, salvo en el caso del Grupo Mixto en que se aplicará un criterio proporcional para la asignación de dichas subvenciones.

El Reglamento del Parlamento de La Rioja en su artículo 25.1<sup>28</sup>, se refiere a una subvención fija por cada Grupo y otra variable en función del número de Diputados. Ahora bien, la *Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Mixto*<sup>29</sup>, de 11 de mayo de 2001, dispone respecto a los derechos económicos del citado Grupo que, al estar constituido por dos Diputados, la *subvención fija* será de las dos terceras partes y la *subvención variable* será idéntica para cada uno de los Diputados. Llama la atención que, mediante dicha Resolución se ha optado por el establecimiento de una subvención fija proporcional y por una subvención variable idéntica, siendo *a priori* un argumento *a contrario* respecto a lo que dispone el Reglamento de la Cámara. A las subvenciones al Grupo Parlamentario Mixto nos volveremos a referir más adelante.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 46.1<sup>30</sup>, hace referencia a una subvención fija e idéntica para todos los Grupos y una de

<sup>24</sup> Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 25.1: «...Asimismo, debe asignarles, a cargo de su presupuesto, una subvención fija y otra variable, que deben ser determinadas por la Mesa ampliada, teniendo en cuenta la importancia numérica de cada uno de ellos y el importe global del presupuesto».

<sup>25</sup> Reglamento de la Asamblea de Extremadura, artículo 24.1: «1. La Asamblea pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes, asignándoles, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija, idéntica para todos, suficiente para cubrir las necesidades mínimas de funcionamiento, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>26</sup> Reglamento del Parlamento de Galicia, artículo 27.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>27</sup> Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, artículo 27.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes, y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención fija, idéntica para todos, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos, salvo que existan Diputados que formen el Grupo Mixto, en cuyo caso la asignación fija será proporcional, por cuartas partes, al número de sus miembros, siempre que sea inferior a cuatro. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>28</sup> Reglamento del Parlamento de La Rioja, artículo 25.1: «1. El Parlamento pondrá a disposición de los Grupos medios materiales suficientes y les asignará una subvención fija por cada Grupo y otra variable en función del número de Diputados del mismo, cuya cuantía determinará la Mesa, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>29</sup> Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto (BOPR, Serie A, núm. 102, de 14 de mayo de 2001), *vid.* apartado 7.1 y 2.

<sup>30</sup> Reglamento de la Asamblea de Madrid, artículo 46.2: «2. Asimismo, la Asamblea asignará a los Grupos Parlamentarios, a cargo del Presupuesto de la Cámara, una subvención fija, idéntica para todos, y otra variable,



carácter variable. El Reglamento del Parlamento de Navarra, en su artículo 35.1 <sup>31</sup>, hace referencia a las subvenciones que serán una fija para todos los Grupos y otra variable en proporción al número de parlamentarios. A excepción de lo que ocurre al respecto en el resto de Parlamentos Autónomos, el Parlamento de Navarra publica anualmente las *Asignaciones económicas de los Parlamentarios Forales y Grupos Parlamentarios* en el *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra* <sup>32</sup>. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias en su artículo 34.1 <sup>33</sup> no diferencia entre subvención fija y variable, sino que hace referencia a la asignación de una subvención a los Grupos Parlamentarios, atendiendo eso sí, a su composición e importancia numérica. El Reglamento del Parlamento Vasco en su artículo 21.1 <sup>34</sup>, hace referencia a una subvención teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos y un complemento fijo para todos Grupos Parlamentarios. La dicción de este precepto es parecida a la regulación jurídica de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios del Reglamento del Senado, que se refiere a una subvención variable y un complemento fijo para todos los Grupos <sup>35</sup>. El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia en su artículo 38.1 <sup>36</sup>, hace referencia a una única subvención, sin que se establezca, ningún tipo de criterio para su asignación. Por último, el Reglamento de las Cortes Valencianas (aprobado en el Pleno de las Cortes, en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2006,

---

en función del número de Diputados de cada uno de ellos. La Mesa fijará cada año la cuantía y modalidades de las subvenciones de los Grupos Parlamentarios, dentro de las correspondientes consignaciones presupuestarias».

<sup>31</sup> Reglamento del Parlamento de Navarra, artículo 35.1 y 3: «1. El Parlamento, a fin de que los Grupos Parlamentarios puedan desarrollar sus funciones, pondrá a su disposición locales y medios suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en proporción al número de Parlamentarios de cada uno de ellos. (...)»

3. La Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, determinará la cuantía, modalidad y requisitos para la percepción de las referidas asignaciones entre los que deberá figurar el deber de asistencia a que se refiere el artículo 29.4 del presente Reglamento».

<sup>32</sup> *Asignaciones económicas de los Parlamentarios Forales y Grupos Parlamentarios para el ejercicio económico de 2007* (BO del Parlamento de Navarra, VI Legislatura, núm. 4, de 2 de febrero de 2007). Respecto a las asignaciones a Grupos Parlamentarios se dispone:

- a) Subvención fija: 7.524,00 euros/mes/Grupo.
- b) Subvención variable: Resultado de la suma que corresponda por los siguientes conceptos:
  - Gastos de funcionamiento: 1.359,00 euros/mes/Parlamentario.
  - Gastos de organización: 1.039,00 euros/mes/Parlamentario.
  - Gastos de personal y actividad: 3.880,00 euros/mes/por cada cinco Parlamentarios del Grupo o fracción.

<sup>33</sup> Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, artículo 34.1: «1. El Parlamento dispondrá a disposición de los Grupos locales y medios suficientes y les asignará una subvención, que determinará la Mesa, oída la Junta de Portavoces, teniendo en cuenta su composición e importancia numérica y dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria».

<sup>34</sup> Reglamento del Parlamento Vasco, artículo 21.1: «1. El Parlamento facilitará a los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía se fijará teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos, y, además un complemento fijo igual para todos los Grupos Parlamentarios».

<sup>35</sup> Vid. artículo 34 del Reglamento del Senado.

<sup>36</sup> Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, artículo 38.1: «1. La Asamblea facilitará a los Grupos Parlamentarios locales y medios suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía y modalidad se fijarán por la Mesa, conforme a los criterios establecidos por una norma específica dictada por el Presidente de la Cámara, tras oír a la Junta de Portavoces. Esa norma será revisable en cada nuevo ejercicio siempre que así lo solicite un Grupo Parlamentario».

BOCV, núm. 248, de 29 de diciembre de 2006) hace referencia en el artículo 28.1<sup>37</sup> a una subvención de carácter fija, e idéntica para todos los Grupos, y otra variable en función del número de Diputados. Asimismo, se prevé, con relación al Grupo Mixto, que la subvención fija podrá ser proporcional al número de Diputados que lo integren.

#### 4.2. Régimen jurídico aplicable a las subvenciones del Grupo Parlamentario Mixto

Los Parlamentos autonómicos suelen contar, en materia de subvenciones, con una regulación jurídica específica respecto a las asignaciones que a estos efectos percibe el Grupo Parlamentario Mixto. Se trata, en la mayoría de los casos de introducir un criterio de proporcionalidad a la subvención que reciben.

Respecto a la graduación de dichas subvenciones el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión, en el recurso de amparo presentado por un Diputado de la Asamblea de Madrid. A este respecto, el Alto Tribunal<sup>38</sup> considera que: *«la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños»*. Sin embargo, respecto al recurso de amparo presentado por los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario Mixto de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la Resolución de la Cámara por la que se suspendía la subvención fija que venían recibiendo, el Tribunal Constitucional<sup>39</sup> concede el amparo y considera que *«dichas razones no justifican, pues, el hecho de que al Grupo Mixto se le haya dejado de aplicar (aunque fuese transitoriamente) la norma establecida de modo general para todos los Grupos Parlamentarios sin fundamento razonable, vulnerando así claramente sus derechos a un trato igual y al desempeño de sus funciones institucionales en plano de igualdad, pues si la subvención se otorga a cada Grupo para facilitar las funciones institucionales de la Cámara, al ser éste privado de ella hubo de cumplirlas en condiciones desfavorables respecto de los demás»*.

<sup>37</sup> Reglamento de las Cortes Valencianas, artículo 28.1: *«1. Les Corts, por acuerdo de la Mesa y la Junta de Síndics, pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios los espacios físicos y medios humanos y materiales suficientes para que puedan cumplir su función parlamentaria, y se les asignará, con cargo a los presupuestos, una subvención fija, idéntica para todos, suficiente para cubrir las necesidades de funcionamiento, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Comisión de Gobierno Interior, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria...»*.

<sup>38</sup> STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7.

<sup>39</sup> STC 15/1992, de 10 de febrero, FJ 5. En esta Sentencia el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico quinto vuelve a recordar la **finalidad de las subvenciones parlamentarias**, a las que ya se refiriera en la STC 214/1990, de 20 de diciembre, y dice: *«no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios»*.

Esta previsión de introducir un sistema proporcional en la subvención que recibe el Grupo Parlamentario Mixto, ha sido autorizada, en los términos expuestos por el Tribunal Constitucional y recogida en los Reglamentos de las distintas Cámaras Legislativas. Se trata de atribuir a los Grupos Parlamentarios, una subvención fija y otra variable en función del número de miembros del Grupo. Respecto a la subvención fija, y que en principio, tiene carácter igualitario para todos los Grupos, el Tribunal Constitucional, tras la STC 214/1990, ha autorizado que se pueda establecer un criterio de proporcionalidad respecto al Grupo Parlamentario Mixto. P. Cortés Bureta<sup>40</sup>, pone de manifiesto el carácter contradictorio de dicho argumento, pues algo fijo no puede ser proporcional en principio.

Los Reglamentos de las distintas Cámaras Legislativas se refieren a estos dos tipos de subvenciones: una fija y una proporcional, o a subvenciones sin especificar su tipología. Lo que sí contienen todos los Reglamentos parlamentarios son disposiciones referidas al Grupo Parlamentario Mixto y a las subvenciones a recibir<sup>41</sup>.

No obstante, algunos Reglamentos han optado por introducir dicho carácter proporcional respecto a la subvención fija a percibir por el Grupo Parlamentario Mixto. Así lo recogen los artículos 26.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón (subvención fija proporcional al número de Diputados que lo integren); 24.2 de las Cortes de Castilla y León (subvención fija proporcional atendiendo a su importancia numérica, cuando no alcance el número mínimo de cinco Procuradores); 21.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (con carácter general, los derechos económicos del Grupo Mixto serán proporcionales a su importancia numérica, cuando no se alcance el número de Diputados mínimo exigido); 27.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (la asignación fija tendrá carácter proporcional, por cuartas partes al número de miembros, siempre que sea inferior a cuatro); el Reglamento del Parlamento de La Rioja nada dice al respecto; no obstante, la *Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto* (BOPR, Serie A, núm. 102, de 14 de mayo de 2001), en su apartado 7.1, que dice «Derechos económicos», dispone que el Grupo Mixto percibirá una subvención fija que será de las dos terceras partes al resto de los

<sup>40</sup> P. Cortés Bureta, «El carácter proporcional de la subvención fija del Grupo Mixto: comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13, 2002, pp. 209-215.

<sup>41</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 28.1; Reglamento del Senado, artículo 34; Reglamento del Parlamento de Andalucía, artículo 25. 1 y 2; Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 26. 2 y 3; Reglamento del Parlamento de Canarias, artículo 25.1; Reglamento del Parlamento de Cantabria, artículo 27.3; Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, artículo 29.2; Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 24.1 y 2; Reglamento del Parlamento de Cataluña, artículo 25.1; Reglamento de la Asamblea de Extremadura, artículo 24.1; Reglamento del Parlamento de Galicia, artículo 27.1; Reglamento de las Illes Balears, artículo 27.1; Reglamento del Parlamento de La Rioja, artículo 25.1; Reglamento de la Asamblea de Madrid, artículo 46.2; Reglamento del Parlamento de Navarra, artículo 35.1 y 2; Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, artículos 34.1 y 35; Reglamento del Parlamento Vasco, artículo 21; Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, artículo 38.1, 2 y 3; Reglamento de las Cortes Valencianas, artículo 28.1 y 2.

Grupos que cuentan con el número mínimo de miembros<sup>42</sup>, si bien, como señala el apartado 7.4, no será aplicable la reducción personal hasta que no finalice la tramitación de dos de los Proyectos que se estaban tramitando a la entrada en vigor del Reglamento (Proyectos de Ley de Turismo de La Rioja y del Consejo Consultivo); 35.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra (prevé que las subvenciones de los Parlamentarios Forales que se incorporen al Grupo Mixto durante la Legislatura, una vez constituidos los Grupos, alcanzará única y exclusivamente la parte variable y no la fija); 35.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (la asignación de las subvenciones será en proporción a su importancia numérica, de no alcanzar el mínimo exigido para formar Grupo); 38.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (la asignación de la subvención será proporcional al número de Diputados que formen el Grupo Mixto, si se constituye con posterioridad a la constitución de la Asamblea), y 28.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas (la subvención fija podrá ser proporcional al número de miembros que lo integren).

La aplicación de un criterio de proporcionalidad a la subvención fija que se le asigna al Grupo Parlamentario Mixto, recogida en la normativa parlamentaria, no plantea dudas; ahora bien, la inexistencia de normas al respecto introduce un factor de inseguridad jurídica en los actores parlamentarios.

---

<sup>42</sup> La Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, podría llevar a dos interpretaciones contradictorias: O bien, se aplica un carácter proporcional a la subvención fija al Grupo Parlamentario Mixto; o bien, sólo será aplicable dicho carácter proporcional cuando el Grupo Parlamentario Mixto no alcance el número mínimo de Diputados que se exige en el artículo 22.1 para constituir Grupo Parlamentario Mixto (un mínimo de tres Diputados). Siendo esta última interpretación la que parece más adecuada. No obstante, llama la atención que la justificación de dicha Resolución se fundamenta, en la reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja que modificó el número de Diputados necesarios para formar Grupo Parlamentario. Ello conllevó, ya iniciada la legislatura, la disolución del Grupo Parlamentario Riojano. Esta situación llevó a la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, hoy, pendiente de resolución, de los dos Diputados que pertenecían al Grupo Parlamentario Riojano, y que hoy forman el Grupo Parlamentario Mixto. Así dice: «Tras la aprobación por el Pleno de fecha 10 de abril de 2001 del nuevo Reglamento del Parlamento y una vez éste en vigor, la Mesa de la Cámara, en reunión de fecha 19 del mismo mes y año, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.1 de dicha norma, declaró disuelto el Grupo Parlamentario del Partido Riojano, concediendo un plazo de ocho días a los Diputados que hasta entonces lo integraban con la posibilidad de asociarse a alguno de los Grupos Parlamentarios que integraban la Cámara. Finalizado dicho plazo sin formalizarse la citada asociación, la Mesa de la Cámara, en reunión celebrada el día 2 de los corrientes, acordó la incorporación al Grupo Parlamentario Mixto de los Diputados que con anterioridad integraban aquel Grupo Parlamentario. En consecuencia, resulta necesario regular el Grupo Parlamentario Mixto y las repercusiones de su existencia en la vida de la Cámara, por lo cual esta Presidencia, en ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 29.2 del vigente Reglamento, previo el parecer de la Mesa y la Junta de Portavoces expresado en su reunión de fecha 9 de mayo de 2001, adopta la siguiente Resolución sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto...».

#### 4.3. La obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones: su regulación jurídica

Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas, en líneas generales, hacen referencia a la obligación de los Grupos Parlamentarios de llevar una contabilidad específica de las subvenciones fijas y variables recibidas. Dicha contabilidad específica habrá de ponerse a disposición de la Mesa siempre que ésta lo solicite.

La inmensa mayoría de los Reglamentos se refieren a la *obligación de llevar una contabilidad específica*, aunque no se recoge en el caso del Senado. La diferencia fundamental entre dichas disposiciones normativas, la encontramos en la menor o mayor intensidad de dicha obligación. El Reglamento del Senado y del Parlamento de Navarra no hacen referencia alguna a dicha obligación con relación a la contabilidad que deben llevar los Grupos. Sí la recogen, con carácter general, los artículos 25.2 del Parlamento de Canarias; 27.4 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 24.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 25.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 24.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 27.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 27.2 del Parlamento de las Illes Balears; 25.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 46.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 34.2 del Reglamento de la Asamblea General de la Junta del Principado de Asturias; 21.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, y 38.4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

Sólo en algunos Reglamentos parlamentarios encontramos una regulación más específica en la materia:

El **Parlamento de Andalucía**, en el artículo 25.3 y 4<sup>43</sup> de su Reglamento, dispone la obligación de los Grupos de poner a disposición de la Mesa, cuando ésta lo requiera y, en todo caso anualmente antes del 1 de agosto, dicha contabilidad para su publicación en el *BOPA (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía)*<sup>44</sup>. Esto mismo se prevé, respecto a las cantidades que se abonen a los Parlamentarios que también serán objeto de publicación, y que deberá comunicarse anualmente a la Mesa, antes del 1 de febrero del año siguiente.

<sup>43</sup> Con anterioridad a la concreción en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, del principio de publicidad, la Resolución de la Presidencia de 25 de mayo de 1993 (*BOPA*, núm. 280, de 18 de junio de 1993), ya disponía la publicidad de las indemnizaciones de los Ilustrísimos Señores Diputados y de las Subvenciones de los Grupos Parlamentarios. Pero será la Resolución de la Presidencia de 29 de junio de 1993, la que establecerá los criterios de presentación de la contabilidad específica, que incluye balance y cuenta de resultados.

<sup>44</sup> De conformidad con la el artículo 25.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que establece la obligación de dar publicidad a la contabilidad específica de las subvenciones recibidas por los Grupos Parlamentarios, el *BOPA*, núm. 536, de 26 de octubre de 2006, publica la *Contabilidad específica de las subvenciones parlamentarias recibidas por los Grupos Parlamentarios durante el año 2005*.

Las **Cortes de Aragón**, en la *Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón, de 6 de junio de 1984, sobre control de subvenciones a los Grupos Parlamentarios* (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, núm. 29, de 18 de junio de 1984), señala la obligación de los Grupos Parlamentarios de poner a disposición de la Mesa de las Cortes, antes del 30 de enero de cada año y sin necesidad de requerimiento, la contabilidad a fin de que pueda comprobarse la correcta utilización de las cantidades.

Las **Cortes de Castilla-La Mancha** en su Reglamento, cuentan con la regulación más exhaustiva en la materia. Así, se dispone que la contabilidad específica se ajustará a lo dispuesto por la Mesa, aunque el propio artículo 29 exige que vaya acompañada de los documentos originales que justifiquen los asientos contables y estar al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social. En todo caso, la falta de presentación de los documentos que acreditan el pago, o su presentación insuficiente o la justificación documental que no sea adecuada a la naturaleza del gasto, tendrá como consecuencia que las subvenciones no sean efectivas. Esto mismo ocurre cuando no se facilita la información complementaria que se hubiera requerido o cuando existen cantidades pendientes de reintegro.

La **Junta General del Principado de Asturias**, en el artículo 34.2 de su Reglamento, establece la obligación de los Grupos de poner a disposición de la Mesa la contabilidad específica de las subvenciones recibidas anualmente antes de que ésta rinda al Pleno el informe sobre el cumplimiento del presupuesto. Se trata, por tanto, del establecimiento de una concreción temporal respecto a la presentación de la contabilidad.

Al igual que en el caso anterior, las **Cortes Valencianas**, en el artículo 28.3 de su Reglamento establecen la obligación temporal de los Grupos Parlamentarios de poner a disposición de la Mesa la contabilidad específica de las subvenciones específicas, cuando sean requeridos, y al finalizar el período de sesiones.

#### **4.4. El control de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios por los órganos de la Cámara: su regulación jurídica**

El mandato contenido en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de llevar una contabilidad específica, y ponerla a disposición de los órganos de la Cámara, resulta ineficaz, si no se establece una obligación de control, por parte de la Cámara, de las subvenciones entregadas a los Grupos Parlamentarios. Como hemos visto anteriormente, algunos Reglamentos prevén la obligación de entregar la contabilidad en un plazo determinado. No obstante, no basta con el establecimiento de un plazo para la presentación de dicha contabilidad, sino que debería ser exigible a los órganos de la Cámara el establecimiento de los mecanismos de control oportunos para verificar que las subvenciones se encuentran justificadas documentalmente, y que han sido utilizadas para los fines que se han concedido.

A esta obligación de control de los órganos de la Cámara, se ha referido el Consejo de Estado <sup>45</sup>, con relación al Dictamen elaborado a instancia de las Cortes de Castilla-La Mancha, que en sus *Consideraciones* dice: «IV (...) De otro lado, está claro en el precepto transcrito que su llevanza constituye obligación de parte de los Grupos Parlamentarios, así como deber de exigencia y control de parte de la Mesa de la Cámara...». Respecto a cómo debe presentarse dicha contabilidad dice: «IV (...) No determina el precepto las características que ha de revestir la contabilidad exigible a los Grupos Parlamentarios con relación a las subvenciones recibidas de las Cortes, pero no hay duda de que dicha contabilidad, en cuanto tal, habrá de ser imagen fiel de la aplicación dada a las subvenciones por los Grupos en las actividades que les son propias. (...) Finalmente es de esencia que todo asiento contable se encuentre documentalmente respaldado de modo suficiente y adecuado a la naturaleza del gasto y al carácter de fondos públicos que las subvenciones revisten...».

La exigencia de que los órganos de la Cámara realicen un auténtico control de las subvenciones a los Grupos, es también exigible dado el principio de autonomía presupuestaria que caracteriza a las Cámaras. Este principio de autonomía presupuestaria dificulta en ocasiones el propio control externo que realiza el Tribunal de Cuentas, como hemos tenido ocasión de analizar anteriormente en referencia al *Informe de fiscalización sobre la contabilidad de los Partidos Políticos (Ejercicio 2003)*, con relación al Parlamento de Cataluña. Esto dificulta también determinar si las propias subvenciones que reciben los Grupos sirven en ocasiones para financiar a los partidos políticos.

Respecto a esta última cuestión (traspaso de las subvenciones parlamentarias a los partidos políticos), el Tribunal de Cuentas en la *Moción relativa a la modificación de la normativa sobre fiscalización de los Partidos Políticos* <sup>46</sup>, aprobada en su sesión de 30 de octubre de 2001, y elevada a las Cortes Generales, con relación a la financiación de los Grupos Parlamentarios, manifiesta:

*«El artículo dos de la Ley Orgánica 3/1987, al citar las subvenciones a los Grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas Autonómicas, remite a su propia normativa para la cuantificación de la dotación presupuestaria y los criterios aplicables en su distribución. Debe señalarse, en primer lugar, que en la regulación vigente de la actividad económico-financiera de los partidos únicamente están obligados a rendir cuentas al Tribunal las formaciones políticas que reciben subvenciones públicas por tener representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, no contemplándose ningún procedimiento de fiscalización externa para los partidos políticos que percibieran subvenciones públicas por tener representación política únicamente en el Senado o en alguna de las Asambleas Legislativas autonómicas.*

<sup>45</sup> Dictámenes del Consejo de Estado, número de expediente 1768/1992 (Junta de Castilla-La Mancha), Asunto: Expte. s/la acomodación a derecho de las propuestas formuladas por el Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha, en relación ejecución de Presupuestos, de 21 de enero de 1993. Recogido de la Bases de Datos correspondiente en Internet ([www.boe.es](http://www.boe.es)).

<sup>46</sup> Moción del Tribunal de Cuentas relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los Partidos Políticos (Suplemento del BOE, núm. 200, de 21 de agosto de 2002).

*Por otra parte, cualesquiera que sean los criterios previstos en la normativa de los distintos Parlamentos, en el ejercicio de la función fiscalizadora el Tribunal de Cuentas ha venido observando el frecuente traspaso a la actividad ordinaria de las formaciones políticas de importes significativos de recursos provenientes de las subvenciones percibidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Aun reconociendo que las subvenciones a los Grupos Parlamentarios están amparadas en su propio régimen normativo y que los traspasos pudieran responder, como contrapartida, a la asistencia técnica recibida de los servicios de la correspondiente formación política, se considera conveniente que cada subvención se aplique estrictamente a la finalidad para la que ha sido concedida y que su presupuestación responda a una evaluación de todos los costes de la actividad a subvencionar.*

*Por otra parte, se estima necesario que la normativa incluya, de forma expresa, dentro de las vías de financiación pública, los recursos percibidos por la representación de cada formación política en el Parlamento Europeo».*

Sobre los problemas derivados del control de las subvenciones percibidas por los Grupos Parlamentarios, también tuvo ocasión de pronunciarse la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid<sup>47</sup>, tras la consulta elevada por la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid. Se trataba de determinar los mecanismos de control del Grupo Parlamentario Mixto, que contaba con dos Diputados que no pertenecían a partido político, y, por tanto, no estaban sujetos a los mecanismos de control previstos para los partidos políticos. El Consejo de la Cámara de Cuentas, en su sesión de 28 de julio, emitió un Informe, conforme al cual, manifestaba que: «... con independencia de los mecanismos y procedimientos que el Reglamento de la Asamblea prevé en su artículo 46, que podría dar lugar a posteriores iniciativas fiscalizadoras por dicha Asamblea y, concretamente —a una fiscalización específica a petición de la Asamblea— corresponde, a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, la fiscalización de las subvenciones percibidas por el Grupo Parlamentario Mixto, de conformidad con el artículo 5.a) de la Ley 11/1999, de 29 de abril, dentro de la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Madrid». Para adoptar dicha decisión, la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, tiene presentes los sucesivos informes del Tribunal de Cuentas, así como la moción anteriormente citada por la que se pone de manifiesto que los partidos políticos, desde la eficacia del control, deben concebirse como «una única realidad económica», no quedando excluida del alcance fiscalizador ninguna actuación que pudieran realizar en materia económico-financiera.

A pesar de todo, la regulación jurídica sobre el control de las subvenciones de las Cámaras Legislativas es escasa, por ello nos limitaremos a señalar a aquellas que cuentan con normas para fiscalizar la contabilidad de los Grupos Parlamentarios.

---

<sup>47</sup> Informes sobre subvenciones y apoyos institucionales al Grupo Mixto de la Asamblea de Madrid. En, [www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m\\_informe\\_asesoramiento.htm](http://www.camaradecuentasmadrid.org/camaradecuentas/m_informe_asesoramiento.htm) (Acuerdo de 28 de julio de 2003).



Las **Cortes de Aragón** han establecido un sistema de control sobre las subvenciones que se encuentra regulado en la *Resolución de Presidencia de las Cortes de Aragón, de 6 de junio de 1984*<sup>48</sup>. Dicha Resolución dispone que corresponda a la Intervención de las Cortes de Aragón emitir el informe técnico sobre la documentación aportada. Dicho informe será posteriormente examinado, junto con la documentación presentada por los Grupos por los dos Secretarios de la Mesa que deberán presentar su informe antes del 1 de marzo, con la propuesta de resolución. En caso de que la Resolución de la Mesa fuere disconforme con el uso de alguna cantidad por un Grupo Parlamentario, se dará audiencia a la Junta de Portavoces, antes de adoptar una resolución definitiva. En el caso de que se considere algún gasto injustificado, se deberá restituir la cuantía.

Las **Cortes de Castilla-La Mancha**, disponen en su artículo 29, la obligación de los Grupos de presentar todos los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables, así como encontrarse al corriente de pago con las obligaciones de la Hacienda Pública y la Seguridad Social. Asimismo, se exige que los Grupos Parlamentarios requieran a los partidos políticos a los que se encuentren vinculados, la justificación documental del destino de los fondos que aquéllos, en su caso, les hubieren transferido. Dicha documentación se integrará en los justificantes que deben acompañar los Grupos Parlamentarios a la contabilidad específica a presentar ante la Mesa de la Cámara. También prevé dicho precepto, que se perderá el derecho a las subvenciones, cuando los documentos que justifiquen los asientos contables sean insuficientes o la justificación no sea adecuada a la naturaleza del gasto; cuando no se facilite la información complementaria requerida por la Mesa y cuando existan cantidades pendientes de reintegro.

## V. LA CESIÓN DE LOCALES Y MEDIOS MATERIALES A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los Reglamentos de las Cámaras Legislativas disponen entre sus preceptos, que los Grupos Parlamentarios contarán con locales y medios materiales suficientes. Se trata, de disposiciones de carácter general cuyo desarrollo no suele ser objeto de publicidad, salvo en algunos casos.

Efectivamente, son pocos los Parlamentos Autónomos que dan publicidad al desarrollo de esta norma de carácter general. La mayoría de dichos Parlamentos sólo cuentan con meras declaraciones de carácter general, siendo escasos los que concretan dicha norma, y aún resulta más escasa la publicación de los Acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras que concreten qué locales son cedidos a los Grupos Parlamentarios y qué debe entenderse por medios materiales suficientes. Consultada la Base de Datos APCA (Actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatu-

<sup>48</sup> BOCA, núm. 29, de 18 de junio de 1984.

to de Autonomía) del Senado, accesible a través de Internet, son muy pocas las normas publicadas respecto a la materia. Por esta razón, nos limitaremos a analizar las previsiones reglamentarias y aquellos Acuerdos publicados que desarrollan el derecho de los Grupos Parlamentarios a contar con locales y medios materiales suficientes.

### 5.1. Regulación jurídica en los Reglamentos parlamentarios sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios

Dice el artículo 28.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: *«1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes...»*. Así, se recoge también en los artículos 25.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 26.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 25.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 27.1 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 29.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 24.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 25.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 24.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 27.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 27.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears; 25.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 46.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 35.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 34.1 de la Junta General del Principado de Asturias; 21.1 del Reglamento del Parlamento Vasco; 38.1 del Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, y 28.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

El Reglamento del Senado, no contiene ninguna norma similar, no obstante, respecto a la *cesión de locales*, dice el artículo 27.5: *«5. Los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna. Podrán utilizar para sus reuniones las salas del Palacio del Senado que la Presidencia de éste asigne para su uso»*.

No obstante, algunos Reglamentos de las Cámaras Legislativas, cuentan con alguna norma más específica en la materia. El artículo 29.1 del Reglamento de las **Cortes de Castilla-La Mancha** señala que las Cortes facilitarán a los Grupos Parlamentarios los locales adecuados para el cumplimiento de sus funciones y, además, contarán con una subvención para gastos de personal. No se hace referencia a medios materiales, pero sí a recursos humanos. El artículo 25.1 del Reglamento del **Parlamento de Cataluña** se refiere a la puesta a disposición de los Grupos Parlamentarios de locales y medios materiales, así como de los recursos humanos necesarios para ejercer con eficacia y eficiencia sus funciones. Así, se prevé que el Parlamento podrá firmar acuerdos y convenios con otras Administraciones en materia de personal. Por su parte, el artículo 28.1 del Reglamento de las **Cortes Valencianas** ya no se refiere a cesión de locales, sino a la puesta a disposición de los Grupos Parlamentarios de los espacios físicos y medios humanos y materiales suficientes. Y, en la misma medida, prevé en su apartado 28.2 que los espacios físicos

y medios materiales serán proporcionales en el caso del Grupo Mixto atendiendo al número de componentes que lo integran.

En la práctica, lo habitual es que los Grupos Parlamentarios, para la celebración de sus reuniones, soliciten a los órganos rectores de la Cámara, la cesión de una de las salas. Cosa distinta es la atribución permanente a los Grupos Parlamentarios de locales y su distribución. Cuestión que no está exenta de dificultades en aquellos Parlamentos autónomos cuyos parlamentarios no cuentan con despachos propios, y cuya dedicación no es exclusiva a las actividades parlamentarias. No puede olvidarse que el ejercicio exclusivo por parte de los parlamentarios conlleva, en la práctica, que la Cámara Legislativa cuente con locales, medios materiales y recursos humanos suficientes para que aquéllos realicen sus actividades. No hay que olvidar que todavía hay Cámaras Legislativas cuyos parlamentarios no tienen una dedicación exclusiva y, por tanto, sus funciones no se realizan de forma continuada.

## 5.2. Normas sobre la cesión de locales y medios materiales a los Grupos Parlamentarios

Algunos Parlamentos autónomos cuentan con normas que desarrollan los derechos de los Grupos Parlamentarios, respecto a locales y medios materiales. Nos referiremos en concreto al Parlamento de Galicia, el Parlamento de La Rioja, el Parlamento de Navarra y a las Cortes Valencianas.

El **Parlamento de La Rioja** no tiene ninguna norma específica en la materia; no obstante, sí encontramos normas al respecto en la *Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto*<sup>49</sup>. El apartado 9 de dicha Resolución, denominado «Medios materiales», dispone: «2. A estos efectos, el Grupo Parlamentario Mixto ocupará la dependencia sita en la entreplanta del “hall” del edificio que se encuentra más cercana de la puerta de entrada, junto a la escalera de acceso a la sala de reprografía. Así mismo, dispondrá de los bienes muebles y consumibles que corresponden a los Grupos Parlamentarios según el acuerdo de la Mesa de fecha 18 de septiembre de 1995 y sus posteriores actualizaciones». No existe, ninguna otra norma respecto al resto de los Grupos Parlamentarios y los locales que se les asignan. Nada se puede decir respecto al contenido del Acuerdo de la Mesa de 18 de septiembre de 1995, al no haber sido objeto de publicación.

El **Parlamento de Navarra** desarrolló lo previsto en esta materia en el artículo 35 del Reglamento, mediante las *Normas de desarrollo del artículo 35 del Reglamento*<sup>50</sup>. De conformidad con las mismas, se prevé que los Grupos Parlamentarios contarán con un despacho de utilización propia, así como una sala de reunión y, en caso de necesidad, podrán utilizar la Sala de Comisiones. Asimismo, contarán con una persona de nivel administrativo, con carácter eventual. Contarán con equipos informáticos, teléfonos y otros medios materiales (como carpetas, bolígrafos, notas, lápices, grapadoras, etc.) que

<sup>49</sup> BOPR, Serie A, núm. 102, de 14 de mayo de 2001.

<sup>50</sup> BO del Parlamento de Navarra, IV Legislatura, Serie H, núm. 28, de 22 de diciembre de 1995.

podrán solicitar mediante el modelo de petición que se establezca. Podrán también hacer uso de los servicios del Parlamento, entre los que se citan el correo o las fotocopias, sólo en los casos que se refieran estrictamente a su actividad parlamentaria. Asimismo, se recogen disposiciones sobre la acreditación de las personas al servicio de los Grupos y respecto a las personas que visiten los Grupos Parlamentarios.

Las **Cortes Valencianas** han regulado lo concerniente al «uso de la sala de usos múltiples» y el «uso del parque móvil de las Cortes Valencianas». El *Acuerdo sobre la utilización de la sala de usos múltiples de Les Corts*<sup>51</sup>, prevé que su solicitud de utilización para las actividades desarrolladas por los Grupos Parlamentarios o aquellas de carácter institucional. La tramitación de las solicitudes se realizará por la Secretaría General de la Cámara y por los síndicos o portavoces mediante el modelo aprobado, siendo atendidas por orden de recepción. Asimismo, respecto a los Grupos Parlamentarios, se prevé que podrán hacer uso de la *sala de prensa*, después de cada reunión de la Junta del Síndic, y con un orden de intervención inverso al de su representación.

Las *Normas reguladoras del uso del parque móvil de las Cortes Valencianas*<sup>52</sup> tienen por objeto determinar el régimen aplicable al conjunto de los vehículos del parque móvil de las Cortes Valencianas. En la clasificación de vehículos prevista en el artículo 3, con relación a los de la Clase C, el régimen de utilización será el que determine el Grupo Parlamentario. También se hace referencia a los Grupos Parlamentarios y a la capacidad de éstos respecto a los conductores y su jornada laboral; la determinación de las dietas de los conductores de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista y los criterios generales y régimen de utilización de los vehículos del parque móvil.

Por último, haremos referencia al **Parlamento de Galicia**, por tratarse de una regulación referente a los recursos humanos a disposición de los Grupos Parlamentarios. El *Acordo da Mesa do Parlamento de 15 de marzo de 2006 sobre o réxime económico dos/as Deputados/as e Grupos Parlamentarios do Parlamento de Galicia* dispone que el Parlamento sufrague a cada Grupo los costes del salario de un técnico por un importe máximo anual de 39.322,69 euros, de un auxiliar por un importe máximo anual de 21.847,56 euros, así como los costes de la Seguridad Social. El importe mensual por Grupo Parlamentario será de 6.627,77 euros, que se devengará desde la contratación de las personas citadas, mediante la entrega a los servicios de la Cámara de las copias de los contratos de trabajo.

<sup>51</sup> BOCV, núm. 217, de 4 de agosto de 2006.

<sup>52</sup> BOCV, núm. 185, de 7 de abril de 2006.

# **El Grupo Parlamentario Mixto. Los Reglamentos del Grupo Mixto**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿QUÉ ES EL GRUPO MIXTO?—III. SOLUCIONES COMPARADAS A LA CUESTIÓN DEL GRUPO MIXTO.—IV. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.—V. PREMISAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LA VIDA PARLAMENTARIA.—5.1. Participación del Grupo Mixto en los debates.—5.2. Participación del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces.—5.3. Participación del Grupo Mixto en las Comisiones parlamentarias.—5.4. Participación en las Ponencias.—VI. LOS REGLAMENTOS INTERNOS DEL GRUPO MIXTO.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Los Grupos Parlamentarios han recorrido un largo camino hasta su reconocimiento, primero en el seno de las propias Cámaras, luego en sus reglamentos y, por último, en los textos constitucionales. Su razón de ser es la organización del trabajo de los Parlamentos y la racionalización de la actividad parlamentaria y, por ello, los reglamentos de las Cámaras establecen su organización y funcionamiento en torno a los Grupos Parlamentarios. En este contexto, si bien es verdad que la fragmentación de la Cámara no debe ser excesiva para garantizar la eficacia del trabajo, también es cierto que el principio fundamental del pluralismo político exige que junto a los Grupos Parlamentarios que representan a formaciones políticas muy numerosas, existan grupos que representen a formaciones políticas más pequeñas y es aquí donde se justifica la existencia de un «Grupo Mixto» como sujeto activo de la vida parlamentaria, que, por lo tanto, desde el principio hemos de vincular al surgimiento de los Grupos Parlamentarios en general.

El Parlamento decimonónico tal como surge tras las revoluciones liberales llevó a la desaparición del antiguo régimen y puso de manifiesto el papel

---

★ Letrado de las Cortes de Castilla y León.

central que, desde entonces, se quiso dar a la existencia de una institución parlamentaria que como entidad representativa iba a convertirse en portadora de la legitimidad democrática a través de una evolución que llevaría a la elección directa de sus miembros. Este Parlamento que surge entonces es un Parlamento de Diputados individuales, un Parlamento de notables, pero a partir de la segunda mitad del siglo XX asistimos a la transformación que llevará al Parlamento actual a ser un Parlamento de grupos y de partidos; en definitiva, un Parlamento grupocrático, consecuencia lógica del estado de partidos en el que, como veremos, los parlamentarios individuales resultan disfuncionales si no se agrupan. Tanto es así, que en un Parlamento constituido fundamentalmente por grupos, los Diputados no adscritos, donde los hay, se encuentran en una situación marginal que puede llevarles incluso a ver disminuidos sus derechos.

Es en este marco donde el surgimiento del Grupo Mixto cobra todo su sentido: en la transición del modelo parlamentario-oligárquico, común a la gran mayoría de los regímenes europeos, al modelo parlamentario-democrático, ya que el mismo precisará de la integración de nuevos actores de la vida parlamentaria.

Pero lo que no conviene perder de vista es que todo este proceso de transformación al que se ven sometidas las Cámaras, implica la existencia de un conflicto que hace referencia a la representación. En concreto el paso de un sistema de representación liberal clásico al denominado estado de partidos supone la búsqueda de soluciones técnicas para que la representatividad no sufra, en lo referente a los derechos de las minorías y en el mantenimiento del pluralismo político, valor irrenunciable de las democracias contemporáneas. Es así como los Grupos Parlamentarios irrumpen en el parlamentarismo europeo, pero, aunque es verdad que un sistema de Grupos Parlamentarios mejoraba el funcionamiento y representatividad de las Cámaras, también lo es que resultó en ocasiones incompatible con la pervivencia de prácticas personalistas que obstaculizaban su pleno desarrollo, planteándose en este contexto, la necesidad de la incorporación obligatoria de los Diputados y Senadores a Grupos Parlamentarios o, en su caso, la precisa regulación de las situaciones individuales que en los respectivos reglamentos quisieran mantenerse.

Por lo que se refiere al surgimiento del Grupo Mixto en España existen antecedentes limitados en los Reglamentos de las Cortes republicanas, pero la realidad es que el mismo fue más una posibilidad teórica que una realidad práctica, y habrá que esperar hasta la reforma de la Ley Electoral. De hecho su reconocimiento jurídico está relacionado con el cambio de sistema electoral y con la adopción de un sistema mayoritario plurinominal, estructurado en circunscripciones provinciales.

Después de la transición, en la Constitución de 1978 la búsqueda de una solución al problema de la igualdad entre los parlamentarios y el derecho de todos a participar, en los asuntos públicos viene avalada por el artículo 23, que fue el fundamento por el que se planteó la obligatoriedad de inscribirse en un Grupo Parlamentario y de ahí la necesidad de crear un Grupo, el Mixto,

al que se incorporarían todos aquellos que no formaran parte de ningún otro, aunque, como veremos, ésta no es la única posibilidad en cuanto a integrantes del Grupo Mixto, en él se puede acabar por distintas razones... Pero aunque su fundamento jurídico básico sea el artículo 23 ya citado también conviene recordar que la previsión de un Grupo Parlamentario Mixto que actúe en pie de igualdad con los demás Grupos Parlamentarios ya se encuentra en la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977 y que la búsqueda de un equilibrio entre igualdad de todos los parlamentarios y principio de representación ha ofrecido diferentes soluciones según los países que se han enfrentado al problema. Todo lo cual no debe llevarnos a pensar, sin embargo, que el Grupo Mixto es una mera «fórmula para dotar a sus parlamentarios de las ventajas que el Reglamento ofrece a los demás grupos», es algo más, y lo es, porque lo que está en juego son los derechos de igualdad y su concreción en el derecho de participación política, así como el pluralismo político, valor superior del ordenamiento constitucional.

## II. ¿QUÉ ES EL GRUPO MIXTO?

Para entender bien la naturaleza del Grupo Mixto vamos a contraponer sus características a las de los restantes Grupos Parlamentarios. Ello teniendo en cuenta distintos factores:

1. Si los Grupos Parlamentarios se constituyen fundamentalmente para dar apoyo y traducción parlamentaria al programa electoral del Partido Político en cuyas listas fueron elegidos sus miembros, es, sin embargo, característica inherente al Grupo Mixto la falta de afinidad ideológica, y siendo precisamente esta afinidad la que facilita el trabajo parlamentario, ello trae como consecuencia que si los reglamentos dejan libertad al Diputado individual para que se incorpore al grupo constituido por el partido o coalición electoral correspondiente, *la adscripción al Grupo Mixto es obligatoria*.
2. Los reglamentos exigen un número mínimo de miembros para formar grupo, en cambio el *Grupo Mixto puede estar formado por un solo Diputado*.
3. Los Grupos Parlamentarios se constituyen en tiempo prefijado y predeterminado mientras que el *Mixto es de constitución aleatoria*, su número se amplía tan pronto como algún Diputado abandona su grupo inicial.
4. Por último, en el Grupo Parlamentario Mixto *falta la afinidad ideológica*, que en gran medida, como dijimos, facilita el trabajo parlamentario y permite, por ejemplo, la sustitución de unos Diputados por otros en los debates y en las comisiones, supuesto que no cabe en el Grupo Mixto, salvo, evidentemente, que todos sus miembros pertenezcan a la misma fuerza política. Precisamente si la disciplina de grupo es un elemento imprescindible para garantizar la actuación homo-

génea de los grupos dentro de los Parlamentos, especialmente en los numerosos, resulta inadecuado caracterizar así al Grupo Mixto cuando éste está formado por Diputados de ideologías diferentes, falta en definitiva la disciplina de grupo.

A pesar de todo ello es cierto que el Grupo Mixto cuenta con un reconocimiento de derechos igual al de los demás grupos, aunque las peculiaridades de su constitución y naturaleza deberían determinar un tratamiento diferente en cuanto a las facultades a ejercer o más claramente en la forma de ejercerlas.

Para definir el Grupo Mixto no podemos dejar de hacer referencia a las clásicas definiciones doctrinales que tratan de acercarnos a su naturaleza, así:

Pizzorusso propone una clasificación tipológica de los Grupos Parlamentarios entre los que distingue el Grupo Mixto cuya constitución, señala, se realiza por imperativo legal, sin que su cohesión venga dada ni por factores ideológicos, ni por estar vinculado a Partido Político alguno, siendo sus funciones estrictamente jurídicas, esto es, orientadas a favorecer la participación de los parlamentarios en él integrados en las actividades de la cámara, en condiciones de igualdad.

Pérez-Serrano Jáuregui al caracterizar a los Grupos Parlamentarios hace hincapié en que éstos son expresión parlamentaria de un Partido Político, calificando al Grupo Mixto como multipartidario, y, como tal, excepción a la regla general.

Sáiz Arnáiz dice que el Grupo Mixto es un «instrumento técnico» utilizado en ciertos ordenamientos para garantizar la necesaria pertenencia a un grupo de todos los componentes de una determinada asamblea legislativa.

Ismael Pitarch proponiendo definición negativa:

1. Obligación de inscripción en el Grupo Mixto de los parlamentarios no inscritos, que quedan integrados en el mismo *ope legis*.
2. Obligación de constitución del Grupo Mixto.
3. Constitución automática y necesaria del mismo.
4. No existencia de un límite temporal para su constitución. Pitarch la denomina constitución aleatoria.
5. Falta de afinidad ideológica y programática entre sus miembros, y
6. Falta de disciplina.

Además, a la hora de caracterizar los Grupos Parlamentarios se ha hecho referencia con frecuencia a sus peculiaridades de constitución, ésta es la que ha llevado además a acuñar distintas teorías sobre su naturaleza jurídica.

- a) El Grupo Parlamentario como asociación de Derecho privado, investida de funciones públicas introducida en nuestro país por Torres del Moral, que cuenta, precisamente, con el obstáculo principal de la existencia del Grupo Mixto, cuya constitución ex reglamento desbarata el carácter de voluntariedad que requeriría una asociación de Derecho privado.



- b) El Grupo Parlamentario como órgano de la cámara. Los grupos, todos ellos participan en la formación de la voluntad de la cámara «bien contribuyendo a la creación y formación de otros órganos, bien con la simplificación de los trabajos parlamentarios». No cabe duda de que la voluntad expresada por los Grupos Parlamentarios no puede ser atribuida a la Cámara ni ser imputada a la misma en sentido kelseniano. Sin embargo, tampoco cabe duda de que los grupos colaboran en la formación de la voluntad de la cámara con su participación los diferentes órganos. Los grupos son órganos internos que intervienen en el procedimiento de formación de la voluntad, y no órganos externos donde sí se produce una imputación total y sus actos tienen plena eficacia *ad extra*.
- c) El Grupo Parlamentario como órganos del Partido Político. Esta tesis es prácticamente contestada por el conjunto de la doctrina que considera que «la prohibición del mandato imperativo impide que el Grupo Parlamentario pueda ser concebido como órgano del Partido Político». A ello habría que añadir de nuevo la existencia del Grupo Mixto, donde la unión no es con un único Partido Político, sino que, normalmente, es múltiple, y,
- d) El Grupo Parlamentario como órgano del partido y de la cámara. Aun cuando esta postura ecléctica pone sobre la mesa el carácter dual de los grupos, sigue sin integrar al Grupo Mixto.

### III. SOLUCIONES COMPARADAS A LA CUESTIÓN DEL GRUPO MIXTO

En un primer momento la regulación del Grupo Mixto se caracterizó por un claro seguimiento por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de lo establecido en el Reglamento del Congreso, pero esta situación variará y de hecho se puede decir que es en la regulación del Grupo Mixto donde se producen más novedades y reformas; mientras hubo Comunidades Autónomas que en un principio no regularon la figura del Grupo Mixto pero sí la del Diputado no adscrito, otras combinaron ambas figuras y otras no recogían al Diputado no adscrito pero sí el Grupo Mixto. En la actualidad, se ha querido dar respuesta a los problemas específicos que se han ido presentando en cada Parlamento y así se ha ido rompiendo la uniformidad, bien a través de reformas explícitas de los reglamentos o bien a través de Resoluciones de la Presidencia.

Ampliando un poco más el punto de mira, se pone de manifiesto cómo en cualquier caso en los países de nuestro entorno jurídico-cultural la búsqueda de soluciones ha dado lugar a distintas opciones:

1. La primera opción consiste en la inexistencia de obligatoriedad de adscripción a un Grupo Parlamentario, de manera que los Diputados, si así lo desean, pueden actuar de modo independiente.

2. Una segunda opción es la que representan aquellos reglamentos que optan por la incorporación obligatoria de los parlamentarios a un grupo, conformado por:
  - a) Todos aquellos Diputados cuya formación política no ha obtenido escaños suficientes para constituir un grupo propio e independiente al no haber reunido las condiciones que los reglamentos establecen para su formación pero que se han presentado en una lista independiente, con un programa específico.
  - b) Por parlamentarios independientes que no desean integrarse en un grupo ideológico,
  - c) Por aquellos que en el curso de la legislatura abandonan el grupo en el que en un principio estuvieron integrados.
  - d) Diputados que pertenecen a un grupo que se ha disuelto y no puede constituir nuevo grupo independiente.
3. No podemos, por último, dejar de hacer referencia a otras opciones peculiares en Derecho constitucional comparado donde encontramos supuestos en los que se permite la formación de un Grupo Parlamentario con un único miembro. Así en el supuesto del Derecho parlamentario holandés el reglamento de la Cámara señala que será considerado como grupo unipersonal el Diputado que fuese elegido de una lista determinada en el caso de ser el único sobre el que ha recaído tal elección.

En definitiva, a la hora de regular la organización y funcionamiento del Grupo Mixto hay que dar respuesta a una doble cuestión:

Primera: Dar voz propia e independiente, en el seno del Grupo Mixto a aquellos Diputados a los que el electorado se la ha reconocido, pero que pueden ver distorsionada su expresión independiente en el Grupo Mixto, sobre todo cuanto más mixto deviene, así es como surgirá reglamentariamente el reconocimiento de las agrupaciones parlamentarias así ha sido, por ejemplo, en Canarias, Murcia o Valencia.

Segunda: Limitar el transfuguismo político.

#### IV. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

El Grupo Mixto es el único que se encuentra específicamente previsto en los reglamentos parlamentarios, obedeciendo a la necesidad de prever la falta de integración de ciertos parlamentarios en grupo alguno. Veremos a continuación cómo se constituye, teniendo en cuenta que, con carácter general, los reglamentos parlamentarios obligan a los Diputados a integrarse en un Grupo Parlamentario, dando cumplimiento a lo establecido en el texto constitucional respecto al principio de igualdad (art. 23 CE).

Aunque, como dijimos, al comienzo del Estado Autonómico no todas las Comunidades Autónomas recogían la existencia del Grupo Mixto en sus reglamentos parlamentarios, como era el caso de Cataluña, por ejemplo, lo cierto es que, sin embargo, posteriores reformas reglamentarias orientaron a todos los Parlamentos en la misma dirección, esto es, hacia la existencia del Grupo Mixto. Aun con todo debemos reconocer que, como veremos, por lo general los reglamentos parlamentarios prestan poca atención a la organización y funcionamiento del Grupo Mixto.

En primer lugar, es reseñable la regulación dada por el Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 24 señala que el Diputado que causara baja en un Grupo Parlamentario una vez constituido adquirirá necesariamente la condición de Diputado no adscrito. Asimismo Castilla-La Mancha, desde el primer momento compatibilizó la figura del Grupo Mixto con la del «parlamentario no adscrito», al exigir incluso al Grupo Mixto un mínimo numérico para su constitución. Con posterioridad esta dualidad de figuras se ha puesto al servicio de la limitación del transfuguismo político y se ha extendido a otros Parlamentos autonómicos.

Pues bien, centrándonos en el Derecho positivo vamos a analizar las diferentes regulaciones que del Grupo Mixto nos ofrecen los reglamentos parlamentarios. Partiendo de la base de que el Grupo Mixto se encuentra integrado por todos aquellos parlamentarios no inscritos en ningún otro grupo, tendremos en cuenta que para la constitución de los Grupos Parlamentarios existen una serie de criterios o condiciones que deben ser cumplidos, y que es cuando alguna de estas condiciones no se cumple cuando los Diputados deben enmarcarse en el Grupo Mixto.

1. Un primer criterio haría referencia al número mínimo de miembros que componen el Grupo Parlamentario, que varía en relación con el número total de parlamentarios de que consta la asamblea en cuestión. Artículos 23.1 RCD, quince, y 21 RS, diez Senadores.

2. Junto al criterio numérico estaría un segundo que hace referencia a la representación, y así, pueden constituir Grupo Parlamentario aquellos Diputados que, aun sin reunir dicho mínimo hubiesen obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubiesen presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

Pues bien, el Grupo Mixto, a la luz del primero de los criterios mencionados se presenta como la excepción por ser un grupo que no necesita un número mínimo de miembros para su constitución; excepcionalmente, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha establece un mínimo de tres Diputados incluso para la constitución del Grupo Mixto, pasando en caso contrario a tener los parlamentarios la consideración de «no adscritos».

3. Existe además para la constitución de los Grupos Parlamentarios un criterio temporal, esto es, la constitución se hará dentro de los días siguientes a la sesión constitutiva; número de días que variará de un Parlamento a otro.

Así, en el caso de que la integración de los parlamentarios no se produzca en el plazo previsto, los mismos quedarán incorporados al Grupo Mixto. Nuevamente, de acuerdo con el criterio temporal, el Grupo Mixto aparece definido como «no grupo» o quizás mejor como aquel grupo que para su constitución no necesita del cumplimiento de este criterio. Además el criterio temporal no sólo actúa, en el momento inicial de la legislatura, sino que afecta individualmente a cada uno de los parlamentarios que adquieran su condición durante el transcurso de la misma.

Con diferentes matices, la regulación del criterio temporal en los reglamentos autonómicos es paralela a lo expuesto: en el Reglamento de las Cortes de Aragón ocho días, pero, señala en el artículo 22 que los Diputados que ingresen en el Grupo Mixto, quedarán incorporados al mismo durante todo el tiempo que reste de legislatura; por lo tanto, el ingreso en el Grupo Mixto se plantea como un viaje de no retorno; diferente es la regulación andaluza que señala en su artículo 24 que en cualquier momento el Diputado no adscrito podrá retornar al Grupo Parlamentario al que hubiese pertenecido, siempre que medie el consentimiento y la firma del portavoz del mismo, en el plazo de diez días. El resto de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos, sin ánimo de exhaustividad, se pronuncian en los siguientes términos: el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias señala en el artículo 28.1: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, mediante escrito dirigido a la Mesa». Por otro lado, en el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, el artículo 23.1 establece: «La constitución de Grupos Parlamentarios se hará dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara». El Reglamento del Parlamento de Canarias señala en el artículo 21.1: «La constitución de Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento, mediante escrito dirigido a la Mesa». El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en términos similares señala en el artículo 25.1: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de las Cortes, mediante escrito dirigido a la Mesa...» También el artículo 20 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León al decir: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los siete días siguientes a la sesión constitutiva de las Cortes, mediante escrito dirigido a la Mesa de las mismas» Y en el mismo sentido el Reglamento de la Asamblea de Madrid hace referencia, en el artículo 39.1, a que «la constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea, mediante escrito dirigido a la Mesa». En el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia se hace referencia a la cuestión en el artículo 30.1: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea, mediante escrito dirigido a la Mesa». Y, en fin, el Reglamento del Parlamento de Navarra establece en el artículo 30: «En el plazo máximo de cinco días hábiles, a contar desde la fecha de la sesión constitutiva de la Cámara, los Parlamentarios For-

les que hayan resuelto constituirse en Grupo Parlamentario, remitirán a la Mesa el acta de constitución del Grupo...».

4. Del análisis de los distintos reglamentos parlamentarios se deduce la existencia de un requisito formal de constitución generalizado que tampoco es exigible en el caso del Grupo Mixto y que hace referencia, como hemos ido viendo, a la necesidad que menciona el artículo 24.1 RCD, «la constitución de los Grupos Parlamentarios se hará mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, escrito que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, debiendo constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle».

Por lo que ha este requisito formal se refiere, la situación del Grupo Mixto es radicalmente diferente, la comunicación a la Mesa del Congreso de la constitución del Grupo Parlamentario no es reglamentariamente necesaria para considerar formado el Grupo Mixto. Es función de la Mesa el comprobar qué parlamentarios no forman parte de ningún grupo y enmarcarlos en el mixto, ante la obligatoriedad de pertenencia a un Grupo Parlamentario.

5. Además de los requisitos a los que hemos ido haciendo referencia, en la exposición, hay un último criterio para la constitución de Grupo Parlamentario que también diferencia al Grupo Mixto de los restantes, hacemos referencia al criterio de la afinidad ideológica, que actúa y remarca la estrecha relación entre partidos políticos, coaliciones o formaciones que se enfrentan ante los ciudadanos en los procesos electorales y los Grupos Parlamentarios, artículo 23.2 RCD indica que «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado».

Se intenta establecer una relación entre Partido Político enfrentado ante el electorado y Grupo Parlamentario. Se procura establecer un reflejo perfecto entre formación política y Grupo Parlamentario que tiene en el Reglamento del Senado incluso un reflejo formal al señalar en su artículo 27.4 RS que cada Grupo Parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones. Por lo tanto, no se permitirán en el Senado denominaciones de Grupos Parlamentarios distintas a las de los partidos políticos o coaliciones correspondientes que concurrieron a las elecciones.

El criterio ideológico, que no existe entre todos los miembros del Grupo Mixto, salvo en aquellos casos en que todos pertenezcan a una misma fuerza política, tiene la virtualidad de que permite modular y organizar la participación de sus distintos miembros. Además, la propia funcionalidad de los Grupos Parlamentarios en general y del Grupo Mixto en particular tiene por objeto racionalizar la vida parlamentaria y a ello sirve precisamente la aplicación del criterio ideológico: organizar la participación del Grupo Mixto en la vida parlamentaria, en que centraremos nuestra atención en lo sucesivo.

## V. PREMISAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LA VIDA PARLAMENTARIA

El estudio de la participación del Grupo Mixto en la vida parlamentaria debe estar presidido por el principio de que el Grupo Mixto es un grupo más, que por ello participa en las actividades de las cámaras de manera similar, aunque no exactamente igual, a la del resto de los grupos, ello teniendo en cuenta que está integrado por dos tipos de Diputados que tienen con el electorado una relación completamente distinta: por un lado, los que no obtuvieron escaños suficientes para constituir Grupo Parlamentario propio, en cuyo caso parece que no resultaría disfuncional que se le reconocieran los mismos derechos que a los demás grupos y, por otro, y es este supuesto el que resulta más problemático, por Diputados que no se han adscrito al Partido Político o a la coalición con la que se presentaron a las elecciones y es ahora donde se manifiesta la disyuntiva de reconocer, en este caso, los mismos derechos que al resto de los grupos por producir, quizás, un exceso de representación, una sobrerrepresentación en definitiva que no se corresponde con la voluntad del electorado; sin embargo, es cierto que del análisis comparado de los distintos reglamentos se deduce que goza de los mismos derechos que los demás grupos independientemente de su composición, y así, la regulación positiva de esta participación a la que venimos haciendo referencia lo pone de manifiesto. Veamos, en primer lugar, el artículo 29 RCD, establece que «todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». La fórmula se repite con leves variantes, en los reglamentos de las Cámaras autonómicas, nuevamente sin ánimo de exhaustividad: el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en el artículo 35.1 señala: «Todos los Grupos Parlamentarios con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos. 2. En todo caso, las disposiciones generales que reconozcan a los Grupos Parlamentarios facultades, o derechos serán aplicadas al Grupo Mixto en proporción a la importancia numérica, de no alcanzar el mínimo exigido por el artículo 27». Por otro lado, el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares establece en su artículo 28: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». En los mismos términos se pronuncia el Reglamento del Parlamento de Canarias, en su artículo 26: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». Asimismo el Reglamento de las Cortes de Castilla y León señala en el artículo 25: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». Y, en fin, en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, el artículo 47 señala: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en este Reglamento, gozarán de idénticos derechos».

Como ya decíamos, se pronuncian todos en términos similares, cuando no idénticos, aunque hay alguna excepción, y así: el Reglamento del Parla-

mento Catalán señala en su artículo 19: «La participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será análoga a la de los otros grupos», y no idéntica, como se recoge de forma mayoritaria en el resto de los reglamentos. Apoyándose en esta redacción, la Mesa del Parlamento de Cataluña dictó dos normas supletorias de contenido similar en las que se limitaba la capacidad de iniciativa parlamentaria del Grupo Mixto, siempre y cuando éste estuviera formado únicamente por parlamentarios tránsfugas. Estas normas fueron anuladas por la conocida STC 44/1995, de 13 de febrero.

Como señala Iturbe Mach, el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y no verse discriminado en el ejercicio de dichas funciones por el hecho de estar integrado en el Grupo Mixto, es un derecho de configuración legal. Es, por tanto, el reglamento parlamentario el que debe definir el modo concreto de participación política, es en él donde deben recogerse las excepciones y especialidades concretas que permitan tratar igualitariamente a los sujetos parlamentarios, adecuando las consecuencias jurídicas a las diferencias existentes en la realidad, y tratando, por tanto, lo igual como igual y lo diferente como diferente, marcando las distancias entre el trato paritario, por un lado, y el trato igual, por otro. De manera que si el reglamento parlamentario no recoge especialidad alguna, no es posible establecer diferencia de trato, es decir, las excepciones a la cláusula de igualdad deben estar previstas en el propio reglamento, pudiéndose, únicamente, que las posibles diferencias de trato carezcan de una «justificación objetiva y razonable». Y que las diferencias que se establezcan guarden «proporcionalidad con la finalidad perseguida».

Ello tiene su razón de ser en que el Grupo Mixto se configura como no-grupo, negando, por tanto, las condiciones que determinan la constitución de Grupo Parlamentario, y por eso resultaría incoherente que participara de manera exactamente igual a los demás grupos. De hecho un trato reglamentario que no atendiera a estas peculiaridades a la hora de regular la participación de los miembros del mixto en las comisiones, en las ponencias, en los debates y en la junta de portavoces produciría no pocas disfunciones que ya en algunos casos se han puesto al descubierto. Esto es así por la propia estructura del Grupo Mixto, compuesto, por un lado, por Diputados elegidos en listas electorales con ideologías diametralmente opuestas en muchos casos y, por otro, por aquellos que abandonaron el grupo correspondiente a la lista con que se presentaron. Ello lleva a la necesidad de adoptar determinadas cautelas cuando se trata de regular la participación del Grupo Mixto en los distintos órganos de la cámara y su participación en los debates. Pues bien, partiendo de estas premisas nos centraremos en cómo se lleva a cabo la participación del Grupo Mixto en la vida parlamentaria, no sin antes recordar que, como ya dijimos, los actores principales de la vida parlamentaria son los grupos y en este contexto son éstos los que proporcionan los componentes de los órganos de la cámara además de ser los promotores de las iniciativas parlamentarias. Pues en este ámbito, la virtualidad del Grupo Mixto es permitir la expresión política a formaciones minoritarias, presentándose así el Grupo Mixto como garantía del pluralismo político; a través de su participa-

ción en el día a día del Parlamento, se convierte en el instrumento adecuado para que lleguen a término las iniciativas de los parlamentarios sin grupo.

En definitiva una regulación eficaz y racional debería intentar garantizar la prontitud y eficacia del trabajo parlamentario y garantizar los derechos de las formaciones minoritarias, pero la realidad es muy distinta y en la mayoría de las regulaciones reglamentarias las únicas previsiones específicas respecto al Grupo Mixto hacen referencia a la necesidad de que aprueben su reglamento interno y a la necesidad de que repartan proporcionalmente el tiempo de las intervenciones.

### **5.1. Participación del Grupo Mixto en los debates**

Partiendo de estas premisas, veamos cómo se produce la intervención del Grupo Mixto en los debates parlamentarios teniendo en cuenta que la finalidad del Grupo Mixto y del reconocimiento de la igualdad de derechos entre los miembros de los distintos Grupos Parlamentarios es permitir la expresión de posiciones políticas a formaciones minoritarias. Y así la mayoría de los reglamentos parlamentarios, siguiendo el ejemplo del Congreso de los Diputados, han regulado por sí mismos la intervención de los miembros del Grupo Mixto en los debates. El artículo 75 RCD señala: «1. Las intervenciones del Grupo Parlamentario Mixto podrán tener lugar a través de un solo Diputado y por idéntico tiempo que los demás Grupos Parlamentarios, siempre que todos sus componentes presentes así lo acuerden y hagan llegar a la Presidencia de la Cámara, por medio del portavoz o Diputado que lo sustituyere, el acuerdo adoptado. 2. De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados».

En el conjunto de reglamentos autonómicos prima la igualdad en la regulación de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios. El tiempo empleado será idéntico al empleado por el resto de los Grupos Parlamentarios, dejando los reglamentos que sea el propio Grupo Mixto el que acuerde la distribución de las intervenciones entre sus miembros. Queda finalmente el recurso al Presidente de la Cámara, que actuará como árbitro en caso de desacuerdo.

Es precisamente una vez más la igualdad de derechos entre los Grupos Parlamentarios la que determina que los miembros del Grupo Mixto dispongan para sus intervenciones del mismo tiempo que el resto de los Grupos Parlamentarios. La organización interna de las intervenciones se llevará a cabo conforme a lo que hayan acordado los miembros del propio Grupo Mixto, ya sea verbalmente o en los reglamentos de funcionamiento interno.



## **5.2. Participación del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces**

La Junta de Portavoces, como órgano formado por los portavoces de los Grupos Parlamentarios, ha ido adquiriendo un protagonismo creciente en la vida parlamentaria, paralela a la de los propios Grupos Parlamentarios; que esto es así lo pone de manifiesto el hecho de que las decisiones más importantes de la vida parlamentaria necesitan del parecer favorable de la misma.

Pues bien, la regla general es la participación del portavoz del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces en los mismos términos que el resto de los portavoces, pero es que en el caso de este grupo el problema es precisamente la designación del miembro del mismo que actuará como portavoz en la Junta de Portavoces, y que habrá de expresar la postura de un grupo que muchas veces esta formado por miembros que se adscriben a posiciones políticas muy diferentes entre sí. Por eso en algunos Parlamentos se adopta la solución de obligar al portavoz del Grupo Mixto a presentar por escrito la posición de los demás miembros que forman parte del mismo, aunque esto en la práctica puede no tener utilidad. Lo cierto también es que no dejará de tener alguna operatividad política que se puedan conocer los distintos pareceres existentes en el seno del Grupo Mixto.

En cualquier caso no debe perderse de vista que la flexibilidad del derecho parlamentario y la casuística diaria de la vida parlamentaria determinan que muchas veces las soluciones se adapten a la situación o que tenga especial importancia la costumbre parlamentaria.

Continuando con lo que a la participación en la Junta de Portavoces se refiere y entre otras cosas por la razón expuesta, los problemas que ha ido generando la participación del Grupo Mixto en la misma han hecho que se tienda a regular la designación de su portavoz y el modo en que se deben llevar a cabo las intervenciones o en los propios reglamentos parlamentarios o en su caso a través de resoluciones de presidencia, además también existe una tercera opción derivada de la falta de regulación que consiste en aplicar por defecto las reglas generales de funcionamiento e intervención de los Grupos Parlamentarios distintos del mixto en la Junta de Portavoces.

Pues bien, partiendo de esas bases, las regulaciones han ido desde el reconocimiento de un único portavoz para el Grupo Mixto, dejando al propio grupo el nombramiento del mismo o estableciendo normativamente rotaciones entre sus miembros hasta el reconocimiento de voz y voto ponderado en la Junta de Portavoces de los diferentes representantes de las agrupaciones o subgrupos que forma el Grupo Mixto, STC 141/1990.

## **5.3. Participación del Grupo Mixto en las Comisiones parlamentarias**

Los reglamentos parlamentarios señalan cómo se lleva a cabo la asignación del número de miembros de cada Grupo Parlamentario que deben for-

mar parte de las Comisiones y así corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la determinación de dicho número, aunque la Mesa debe atender al criterio de proporcionalidad. Los problemas que pueden plantearse a la hora de distribuir a los miembros del Grupo Mixto entre las diversas Comisiones suelen ser resueltos por los propios reglamentos internos que cuentan con esta materia, como veremos, entre sus contenidos.

En la Asamblea de Madrid, la Resolución de Presidencia «Organización y funcionamiento del Grupo Mixto», en su punto 2.4 señala que «todas las designaciones en Comisiones que debe realizar el Grupo Mixto, a falta de acuerdo unánime, se verificarán por sorteo en presencia de la Presidencia y de conformidad con los criterios establecidos por la misma, que podrán consistir en turnos rotatorios».

#### **5.4. Participación en las Ponencias**

Si, como venimos señalando, los Grupos Parlamentarios son los actores principales de la vida parlamentaria y garantía de pluralismo político en la organización y racionalización de la actividad del Parlamento, es la participación del Grupo Mixto en los distintos órganos la principal manifestación del mismo, pero es que el pluralismo político se salvaguarda también a través de la participación del Mixto en el procedimiento legislativo, especialmente a través de su presencia en las Ponencias y su participación en lo que hoy por hoy es el debate más importante de los textos legislativos, donde se expresan pareceres políticos sin sujeción a plazos ni formalismos y en el que no están presentes los medios de comunicación social.

Lo cierto es que el tratamiento dado al Grupo Mixto en términos de igualdad con los demás ha generado disfunciones que se van poniendo al descubierto, sobre todo porque no parece que se pueda tratar igual a los Diputados pertenecientes a fuerzas políticas a las que el electorado dio voz que a aquellos que se apartaron del mandato del electorado; son situaciones distintas que requieren por ello un trato diferente y donde se ve como posible solución que el Grupo Mixto dé lugar a dos tipos de agrupaciones: unas ideológicas con derechos iguales a los grupos ideológicos y otras agrupaciones formadas por los Diputados no adscritos que tendrían una operatividad meramente funcional y que serían agrupaciones de cierre fundamentales para la regulación del transfuguismo político.

Pero, sin embargo, lo cierto es que, como vimos, por lo general la regulación del Grupo Mixto es homogénea, y así, si la realidad es que los reglamentos dejan bastante autonomía a los grupos para regular su funcionamiento y organización internos, lo que realmente ocurre en el caso del Grupo Mixto es que, dada su heterogénea composición, está sometido a un mayor intervencionismo por parte de los órganos de la Cámara que tienden a invadir esa supuesta autonomía. Ello tiene su explicación si tenemos en cuenta que los reglamentos internos de los grupos distintos del Mixto debemos considerarlos directamente vinculados a los estatutos del Partido Político o de la coali-

ción electoral de la que traen causa, pero no podemos decir obviamente lo mismo de los reglamentos de funcionamiento interno del Grupo Mixto, como tendremos oportunidad de comprobar inmediatamente; aunque bien es cierto que todos deberán estar presididos por la necesidad de organización y funcionamiento democrático que establece el artículo 6 de la Constitución refiriéndose a los Partidos Políticos.

## VI. LOS REGLAMENTOS INTERNOS DEL GRUPO MIXTO

Precisamente teniendo en cuenta el artículo 6 de la Constitución y todo lo dicho anteriormente está claro que los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios deben salvaguardar el principio de democracia interna que debe presidir su organización y funcionamiento; los reglamentos internos de funcionamiento de los Grupos Parlamentarios deben por ello tener un contenido material que asuma este principio.

Paralelamente las potestades de autoorganización del Grupo Mixto deben estar presididas por los principios de que su funcionamiento, los acuerdos a los que llegue sus miembros y, por supuesto, su reglamento de funcionamiento interno deben ser democráticos, y garantizar que en su interior se respete el pluralismo político. El control de que esto se cumple debemos residenciarlo en la Mesa del Parlamento, cuyas decisiones pueden ser objeto de reconsideración y en última instancia de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 42 LOTC, como es sabido.

Como ya apuntábamos anteriormente, la regulación del funcionamiento y organización interna del Grupo Mixto es insuficiente en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios, y además puede producir disfunciones si no se matiza el principio de igualdad.

En este marco el Dictamen de la Comisión para la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993) en su artículo 27 recogía: «1. El Grupo Mixto aprobará su Reglamento de funcionamiento interno, por mayoría absoluta de sus miembros, comunicándolo a la Mesa de la Cámara, que ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, o bien lo devolverá al Grupo Parlamentario en el caso de que no se ajustara a las previsiones contenidas en este Reglamento sobre su funcionamiento. 2. Si en el plazo de los cuarenta días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso no se aprobase el Reglamento Interno en la forma prevista en el apartado anterior, la Mesa del Congreso resolverá, definitivamente, en el plazo de quince días, sobre las reglas de funcionamiento del Grupo Mixto para toda la legislatura».

A continuación, del mismo modo que hemos venido haciendo, nos centraremos en el Derecho positivo autonómico. En primer lugar, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 24.5 señala: «La Mesa de la Cámara resolverá, con carácter general o en cada caso, sobre las discrepancias que surjan entre los miembros del Grupo Parlamentario Mixto sobre sus

reglas de funcionamiento». Artículo que residencia en la Mesa la potestad de arbitraje y que supone al menos la posibilidad de existencia de un reglamento interno del Grupo Mixto.

En esta misma línea el Reglamento del Parlamento de Canarias en su artículo 22.3 establece: «El Grupo Mixto se regirá por los acuerdos a que internamente lleguen sus miembros. Ante la imposibilidad de alcanzarlos o cuando sobreviniera la ruptura de los acuerdos, el Grupo Mixto, a instancia de cualquiera de sus miembros, procederá a elaborar y aprobar por mayoría absoluta de sus integrantes un reglamento interno de organización y funcionamiento. Dicho reglamento, así como las eventuales modificaciones o adaptaciones del mismo que como consecuencia de las variantes y composición de miembros del Grupo Mixto hayan de adoptarse, garantizará la expresión de la pluralidad interna del grupo bajo la supervisión, a estos únicos efectos de la Mesa de la Cámara, que ordenará su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento*. En caso de no alcanzarse la mayoría exigida para la aprobación, la Mesa de la Cámara resolverá definitivamente sobre las reglas de funcionamiento de este grupo durante toda la legislatura».

En los mismos términos se encuentra la regulación establecida por el artículo 21.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que dice textualmente: «El Grupo Parlamentario Mixto, en un plazo no superior a treinta días desde la sesión constitutiva de la Cámara, por acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, designará al Portavoz que representará a dicho grupo ante los órganos de la Cámara, aprobando así mismo su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, cuyo contenido deberá ajustarse a las prescripciones del presente Reglamento. De no alcanzarse en el plazo establecido estos acuerdos o no ajustarse los mismos al Reglamento, la Mesa, con el parecer favorable de dos tercios de la Junta de Portavoces, establecerá los criterios de funcionamiento del Grupo Mixto».

También podemos mencionar el artículo 45 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el que se señala: «1. El Grupo Parlamentario Mixto aprobará, en el plazo de los cuarenta días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea y por mayoría absoluta de sus miembros, el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario Mixto. La aprobación del Reglamento será notificada a la Mesa, que ordenará la publicación del texto en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* o, en defecto, dispondrá su devolución al Grupo Parlamentario Mixto si su contenido no se ajustara a las prescripciones del presente Reglamento. 2. En el caso de que, transcurrido el plazo señalado en el apartado anterior, no fuera aprobado el Reglamento correspondiente, la Mesa resolverá definitivamente sobre las normas de organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto para toda la Legislatura. 3. En todo caso, la Mesa resolverá con carácter general o en cada caso, sobre las discrepancias que surjan entre los Diputados miembros del Grupo Parlamentario Mixto, respecto de su organización y funcionamiento».

El artículo 20.4 del Reglamento del Parlamento Vasco, por su parte, señala: «El Grupo Mixto se regirá por un Reglamento interno que permita la

expresión de su pluralidad, del cual deberá dar cuenta a la Mesa en el momento de su aprobación y sus modificaciones». Y para terminar, el artículo 24.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de un modo sumamente genérico, dispone: «Por resolución de la Presidencia de las Cortes podrán regularse las circunstancias específicas que puedan concurrir en el funcionamiento del Grupo Mixto, en especial en lo que se refiere al ejercicio de las iniciativas que a los Grupos Parlamentarios corresponden de conformidad con el presente reglamento». Remisión por lo tanto a una resolución de presidencia para la regulación de ciertos aspectos del funcionamiento del Grupo Mixto, aunque falta la previsión de que sea el propio Grupo Mixto el que pueda dotarse de dicha regulación. Como vemos, una vez más se pronuncian todos en términos similares de los que se deduce que las previsiones reglamentarias establecen la necesidad de que el Grupo Mixto cuente con un reglamento interno de organización y funcionamiento, el cual debe ser elaborado durante unos plazos (treinta o cuarenta días desde las sesiones constitutivas de las Cámaras)

Estas regulaciones del conjunto de los reglamentos analizados señalan que la aprobación de los reglamentos del Grupo Mixto debe realizarse por mayoría absoluta, algo que intenta garantizar «la expresión de la pluralidad interna del grupo». El garante de que esto sea así es la Mesa del Parlamento, a ella corresponde integrar el reglamento interno del Grupo Mixto en el sistema de fuentes del ordenamiento parlamentario.

En el caso de que en los plazos establecidos no se aprobase el reglamento interno, o que el mismo no fuese aprobado por la mayoría requerida, será la Mesa de la Cámara la encargada de resolver definitivamente sustituyendo de este modo la voluntad del Grupo Mixto.

No es difícil adivinar que muchas veces las propias relaciones entre los miembros del Grupo Mixto determinarán si se produce una mayor o menor intervención de la mesa o si son ellos mismos a través de su reglamento interno o verbalmente los que lleguen a un acuerdo en cuanto a su organización y funcionamiento.

En fin, resta concluir que el Grupo Mixto, que como tal se define por su propia naturaleza por no contar con las características típicas del resto, actúa como soporte del principio de igualdad en las actuaciones de las minorías en el Parlamento y contribuye así a racionalizar la actividad parlamentaria igual que los demás grupos que componen el hemiciclo; en definitiva, a través del Grupo Mixto, no sólo se da cabida a la representación de minorías ideológicas sin posibilidades de constituirse en grupo, sino que también se acoge, como hemos visto, a aquellos parlamentarios que por cualquier circunstancia dejan de pertenecer al grupo del que inicialmente formaban parte. Y si bien es cierto que ello puede producir disfunciones porque el Grupo Mixto es igual pero no idéntico al resto, también lo es que las mismas se pueden corregir y matizar sin mermar por ello ninguno de los principios en que se encuentra el fundamento del Grupo Mixto, esto es, sin merma de la igualdad, la representatividad y el pluralismo político como valores fundamentales del Ordenamiento Jurídico.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, M., «La creación de Grupos Parlamentarios durante la legislatura», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pp. 79-95.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2005.
- ENTRENA CUESTA, R., «Grupos minoritarios y acceso a las Cortes: incidencias procesales y materiales en las elecciones de 1999», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Valencia, 2001, pp. 67-82.
- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M.<sup>a</sup>, *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, 1997.
- ITURBE MACH, A., «El Grupo Mixto y sus problemas», en M. Alba Navarro *et al.*, *Sujetos de derecho parlamentario*, Jornadas Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco, 2001, pp. 265-359.
- MARTÍNEZ-ELIPE, L., *Tratado de Derecho Parlamentario*, Aranzadi, Navarra, 1999.
- PITARCH, I., «El Grupo Mixto y sus alternativas», en *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm. 1, 1995.
- PUNSET, R., *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

## La financiación del Grupo Mixto: el caso concreto valenciano

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS: FINANCIACIÓN.—III. FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: EL GRUPO MIXTO (CORTES GENERALES Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS).—IV. EL GRUPO MIXTO Y SU FINANCIACIÓN EN LAS SEIS LEGISLATURAS DE LAS CORTES VALENCIANAS.—V. LA CUESTIÓN DE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA AL PORTAVOZ DEL GRUPO MIXTO EN LA IV LEGISLATURA.—VI. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES AL GRUPO MIXTO: LA CUESTIÓN SUSCITADA EN LA VI LEGISLATURA DE LAS CORTES VALENCIANAS.

### I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo pretendemos acercarnos a lo que es la financiación de los Grupos Parlamentarios y, en concreto, a la financiación del Grupo Mixto, en los diecisiete Parlamentos Autonómicos, así como en las Cortes Generales, aunque nos detendremos singularmente en lo que ha representado esta financiación de los Grupos Parlamentarios y, en concreto, del Grupo Mixto, en las Cortes Valencianas entre la I y la VI Legislatura, tratando ampliamente el control jurisdiccional de estas subvenciones.

En primer lugar, debemos señalar que dentro de lo que se conoce como Derecho Parlamentario, disciplina jurídica dentro del Derecho Constitucional, «*integrada por las normas y relaciones constituidas a su amparo, que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho*»<sup>1</sup>, es difícil encontrar unanimidad en cuanto a la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios.

---

★ Juan Antonio Martínez Corral, Letrado de las Cortes Valencianas. Francisco Joaquín Visiedo Mazón, Letrado de las Cortes Valencianas y Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia y de la Universidad Cardenal Herrera-CEU.

<sup>1</sup> D. López Garrido, «La producción del derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su motivación», en AAVV, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985.

Parece haber acuerdo en torno a la existencia de una prevalencia del partido político sobre el Grupo Parlamentario, siendo lícito afirmar que «éste es una especie de prolongación de aquél en las instituciones representativas»<sup>2</sup>. Por ello existe, dentro del Derecho Parlamentario, debate en torno a si los Grupos Parlamentarios son un órgano de las Cortes, del Estado, o por el contrario son órganos de los partidos presentes en el Parlamento, con naturaleza similar a estos, por lo que se ha tenido que acudir a diversas teorías para explicar la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios.

En este sentido, se habla de «asociaciones de derecho público», «asociaciones de derecho privado investidas de funciones públicas», «partes de un órgano constitucional», «emanación de los partidos políticos», «órgano de partido...»<sup>3</sup>.

En cualquier caso, y de ahí nuestra referencia a los partidos políticos, en el presente trabajo, la propia Ley de Financiación de los Partidos Políticos reconoce que las subvenciones de los Grupos Parlamentarios son fuente de financiación de los partidos políticos. Así parece que, por un lado, los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios son realidades distintas, pero al referirnos a la financiación de los partidos políticos, la propia Ley de Financiación, incluye dentro de ésta, la que se realiza a los Grupos Parlamentarios, lo que no deja de ser una contradicción.

Precisamente al referirnos a la financiación de los partidos políticos debemos distinguir la financiación pública de la financiación privada y dentro de esta primera, la financiación pública, nos encontramos con una financiación pública directa integrada por la financiación ordinaria a través de las cantidades consignadas en los Presupuestos Generales del Estado anualmente; la financiación por gastos electorales, que tiene como medida el número de votos obtenidos y escaños o representación obtenida; y la financiación por cargos públicos, esto es la financiación obtenida por los Grupos Parlamentarios o los Grupos integrantes de las Diputaciones Provinciales o los Ayuntamientos.

<sup>2</sup> E. Álvarez Conde, *El derecho de partidos*, COLEX, Madrid, 2005, p. 298.

<sup>3</sup> *Vid.* a este respecto AAVV, «Los Grupos Parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001; Ll. Aguiló Lúcia, «Los Grupos Parlamentarios: notas para su regulación en España», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2, Valencia, 1976; I. Astarloa Huarte-Mendiaco, «Grupos Parlamentarios», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. 1, Madrid, 1995; F. Leoni, *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, 1969; J. L. García Gerrero, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996; J. M. Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1990; N. Pérez Serrano-Jauregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989; M. Ramírez Jiménez, «Teoría y Práctica del Grupo Parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, Madrid, 1979; *id.*, «El Grupo Parlamentario» en AAVV, *Parlamento y Sociedad Civil*, Barcelona, 1988; *id.*, «Grupos Parlamentarios y sistema de partidos» en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. 1, Madrid, 1985; M. M. Razquin Lizárraga y A. Sáiz Arnáiz, «Notas sobre la calificación jurídica de los Grupos Parlamentarios como asociaciones de derecho privado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. 2, Madrid, 1985; A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, 1989; F. Santolalla López, *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1990; *id.*, «Partido Político, Grupos Parlamentario y Diputado», en *Derecho de Partidos*, Madrid, 1992; X. A. Sarmiento Méndez, «Los Grupos Parlamentarios en el Derecho Parlamentario Gallego», *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 14, Santiago de Compostela, 1996; A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981; *id.*, «Grupo Parlamentario», en *Diccionario del Sistema Político Español*, Madrid, 1984, y J. A. Víboras Jiménez, «Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones para su regulación en España y propuestas de reforma», en *El Reglamento parlamentario*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 231-262.



Junto a esta financiación pública directa, también nos encontramos con una financiación pública indirecta, básicamente durante las campañas electorales, a través de la utilización gratuita de los medios de comunicación social de titularidad pública; de las franquicias postales o de la utilización de espacios publicitarios para la campaña electoral.

Además de esta financiación pública, también, tenemos una financiación privada integrada por las cuotas de los afiliados, las donaciones, la obtención de créditos de las entidades bancarias y las operaciones de crédito que pueden estos realizar.

Como se desprende de lo que acabamos de señalar es difícil diferenciar la financiación de los partidos políticos de la financiación de las campañas electorales y de la financiación de los Grupos Parlamentarios. Por ello, en este estudio, dedicamos un epígrafe precisamente a esa realidad representada por la financiación de los partidos políticos y de los Grupos Parlamentarios.

En el trabajo se singulariza el caso concreto del Grupo Mixto, donde puede que la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1990, de 20 de diciembre, haya abierto una nueva perspectiva, una nueva forma de estudio, de esta realidad representada por la subvención a los Grupos Parlamentarios y, singularmente, la subvención al Grupo Mixto, admitiéndose por el propio Tribunal la proporcionalidad en la subvención, al Grupo Mixto, en función de sus miembros, cuando estos no alcancen el mínimo exigido para constituir un Grupo de denominación específica <sup>4</sup>.

Una vez hecho en este estudio un acercamiento a lo que es la financiación de los Grupos Parlamentarios, y dentro de ésta a la financiación del Grupo Mixto, tanto en las Cortes Generales como en los diecisiete Parlamentos Autonómicos, nos centraremos en el caso concreto de las Cortes Valencianas y lo que ha sido la financiación del Grupo Parlamentario Mixto desde la I Legislatura (1983) hasta el momento actual, fin de la VI Legislatura (2007). Concluiremos con una referencia a la asignación económica del portavoz del Grupo Mixto y a lo que representa el control jurisdiccional de la concesión de subvenciones al Grupo Mixto.

Tal y como se ha señalado en alguna ocasión, cuando nos acercamos a la afortunadamente abundante bibliografía que sobre Derecho Parlamentario está apareciendo en estos últimos años, nos encontramos con que referirse al Grupo Mixto, a los Grupos Parlamentarios, con la abundante bibliografía existente, puede resultar reiterativo, aburrido, y no pretendemos ni mucho menos competir con las grandes obras —antes citadas— que sobre la materia existen. Sin embargo, el hablar del caso concreto de las Cortes Valencianas, de la jurisprudencia existente en el momento actual sobre esta realidad,

---

<sup>4</sup> Vid. a este respecto B. Tomás Mallén, en *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 273-277; P. Cortés Bureta, «El carácter proporcional de la subvención fija del Grupo Mixto: comentarios a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13, Cortes Valencianas, 2004, pp. 209-216, e íd., «Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios como partes integrantes del Presupuesto de la Cámara: comentarios a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», en *Parlamento y Presupuestos*, I Jornadas de la Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, pp. 531-534.

puede servir a quienes se acercan a este tipo de trabajos, para tener información y ayuda complementaria, sobre una realidad mucho más concreta, lo que puede resultarle de utilidad.

Esperamos que con este breve estudio contribuyamos a aportar alguna idea, alguna novedad, en este número monográfico, de la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* sobre Grupos Parlamentarios.

## II. PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS: FINANCIACIÓN

El dedicar un epígrafe de este estudio a la financiación de los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios se debe a que es imposible separar la financiación de éstos de lo que es la financiación de los Grupos Parlamentarios, como decíamos anteriormente, en la medida en que precisamente a través de las elecciones y de la financiación pública directa a los Grupos Parlamentarios se produce una de las más importantes fuentes de financiación de los partidos políticos.

Pensemos que la financiación pública de los partidos políticos inicialmente fue de carácter electoral y será más tarde cuando esta financiación pública se extenderá al funcionamiento y gastos permanentes de los partidos, así como de los Grupos Parlamentarios.

No es el objeto de esta colaboración, tratar de los partidos políticos, singularmente, no sólo por la existencia de obras de carácter general sobre los mismos<sup>5</sup>, sino también porque lo único que se pretende es acercarse a los partidos como protagonistas del proceso electoral y a los Grupos Parlamentarios como resultantes de éste, y de acuerdo con ello, referirnos a la financiación de los Grupos Parlamentarios, en el ordenamiento jurídico español, apuntando, como venimos reiterando, la dificultad de separar lo que es la financiación de éstos, los partidos, y lo que representa la financiación de las campañas electorales y de los Grupos Parlamentarios.

Precisamente, como decía hace ya algunos años Martínez Sospedra<sup>6</sup>, se ha ido produciendo un deslizamiento de los partidos políticos desde los partidos de cuadros, que fueron sustituidos por los partidos de masas, hasta

<sup>5</sup> Vid. E. Álvarez Conde, *El derecho de partidos*, Colex, Madrid, 2005; M. Martínez Sospedra, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel Derecho, 1996, y F. Flores Giménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998. También tenemos obras generales sobre partidos: P. Avril, *Essais sur les partis*, LGDJ, París, 1986; K. Beyme, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986; R. Blanco Valdeés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990; J. Charlot, *Los partidos políticos*, A. Redondo Editor, Barcelona, 1972; P. de Vega (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977; M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; R. García Cotarelo, *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985; L. López Guerra, «Partidos políticos en España. Evolución y perspectiva», en AAVV, *España: un presente para el futuro*, 2 vols., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1984, vol. 2, pp. 125 y ss., y G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992.

<sup>6</sup> Vid. M. Martínez Sospedra, «La financiación de los partidos políticos. Ensayo de aproximación», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Feriols*, núm. 11/12, Valencia, 1995.

llegar en la actualidad a lo que se conoce con la denominación «partidos de electores».

Se apunta en este sentido la apertura que realizó el SPD alemán a la que se sumaron posteriormente los socialistas franceses, a principios de los años setenta, incluso en Italia el Partido Comunista Italiano, antes de su transformación, el Partido Laborista británico y, en España parece que, tras el largo período que representó la dictadura, se pasó directamente al partido de electores sin mediar la existencia de grandes partidos de masas, al margen de lo que pudo representar el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en la II República Española (1931-1939). En este sentido, desde aquellos partidos que nacieron en el Estado Constitucional Liberal agrupando notables a los partidos de masas tradicionales, nos encontramos hoy con unos «partidos de electores» que se dirigen a la mayoría del electorado, buscan el apoyo del mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas, lo que genera como consecuencia una minimización de la importancia de la afiliación política; el que la vida política esté en manos de expertos y pueda resultar difícil de entender por los propios ciudadanos; el hecho de que el partido sólo aparezca en los períodos electorales; el que se asista a unas grandes dosis de pragmatismo y reducción ideológica, provocando la aparición de nuevos movimientos sociales (ONG's, asociaciones sectoriales...). Todo ello motiva el problema claro de financiación en la medida en que partidos de estas características como son en la actualidad, esto es, los «partidos de electores», adolecen de un problema estructural de financiación porque no es posible recurrir a las cuotas de los afiliados; también son difíciles otras formas de financiación a través de fiestas, empresas..., y, por el contrario, se produce un incremento importante del gasto, precisamente al tener que atender campañas electorales cada vez más numerosas, como único objetivo.

Conviene, además, tener en cuenta que las finanzas de los partidos están siempre exentas de publicidad, y faltas de un control público real. Parece aceptarse por todos la necesidad que para la democracia tiene la existencia de los partidos políticos, que expresan el pluralismo político y «son instrumento fundamental para la participación política», como señala el artículo 6 de la Constitución Española de 1978. Pero no resulta aceptable por la sociedad que sea una financiación pública, la que atienda a las necesidades de éstos, y al mismo tiempo la sociedad también contempla con escepticismo cualquier tipo de financiación privada, en la medida en que esto puede orientar la acción de ese partido político caso de alcanzar la mayoría, lo que genera un problema irresoluble.

En la época de los Partidos de Notables, en el Estado Constitucional Liberal, la financiación la hacían los propios Notables que integraban estos partidos y, además, la financiación de las campañas resultaba fácil por cuanto estábamos en una época de sufragio censitario con un electorado reducido. Posteriormente, con la aparición de los partidos de masas y las grandes organizaciones, la financiación de éstos se realizaba con las actividades que los partidos llevaban a cabo, con las cuotas de sus afiliados y con los fondos sindicales que recibían. En la actualidad las campañas electorales, con la necesidad de

recurrir a los medios técnicos de comunicación de masas, llevar a cabo concentraciones masivas y amplia propaganda, genera una crisis económica en los partidos que va unida a la baja militancia política, como decíamos antes, y al cada vez mayor número de convocatorias electorales (Europeas, Generales, Autonómica, Locales...). Todo ello motiva el que los partidos políticos precisen unos ingresos económicos importantes.

La financiación de los partidos, en el momento actual, no puede reducirse a las cuotas de los afiliados, con una afiliación cada vez menor, ni tampoco proviene de su propio patrimonio, ni de las publicaciones o actividades que realizan, tan sólo en este ámbito interno puede tener una cierta importancia las cantidades económicas que aportan los cargos públicos de los distintos partidos políticos una vez alcanzan su elección bajo la denominación de «*impuesto revolucionario*». A estos recursos propios se suman los créditos que, en función de la confianza financiera que cada partido merezca, realiza la banca, lo que representa un papel importante de las entidades financieras en la actividad de estos partidos políticos. También las donaciones podemos incluirlas aquí aunque hay una tendencia general a regular la materia limitando su importe, lo que lleva implícitamente a admitir que son lo que se denominan «*ingresos atípicos*» los que básicamente constituyen el montante más importante de los ingresos económicos de los partidos (donaciones extranjeras, tráfico de información privilegiada, contratos y concesiones administrativas, licencias, cobro de comisiones, donaciones encubiertas, asignación de empleos públicos...).

Además de esta financiación por recursos propios y recursos ajenos de carácter privado, la financiación pública aparece como una consecuencia necesaria del proceso de transformación que venimos señalando han sufrido los partidos políticos. Esta financiación pretende atender al fracaso que en cuanto a las reglas destinadas a limitar los gastos electorales se ha producido, al importante coste que tienen las campañas electorales en la actualidad y, también, al reconocimiento legal del papel público que los partidos tienen en la actualidad. La financiación pública se ha transformado en una figura común en las democracias occidentales desde los años sesenta, pero no resulta un elemento exento de debate entre los partidarios de esta financiación pública como elemento de estabilidad de los partidos políticos, como garantía frente a formas ilegales de financiación, como guía que permite una mayor fiscalización de las finanzas de los partidos y, por último, como una garantía de igualdad entre los distintos partidos impidiendo a las clases dominantes ejercer una mayor influencia y, por el contrario, los argumentos contrarios a esta financiación pública interpretando que su existencia no elimina la financiación ilegal de los partidos, supone incluso incentivar y financiar a partidos políticos a los que no apoyas, destruyendo la propia naturaleza del partido político como asociación civil, y de hecho no hay una fiscalización efectiva de los partidos políticos generando oligarquías dentro de los propios partidos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Vid. los excelentes trabajos de P. del Castillo, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985; id., «La financiación de los partidos

Por lo que se refiere a la financiación pública es posible distinguir lo que representa la financiación pública directa dirigida a subvencionar los costes del funcionamiento y gastos de los partidos políticos y lo que es la de las campañas electorales en la que éstos son protagonistas, así como la de los Grupos de Parlamentarios, concejales o Diputados provinciales que se crean como consecuencia de éstas. En este caso también podemos diferenciar la financiación pública directa a repartir entre los partidos concurrentes en las elecciones y la indirecta representada por las ventajas económicas y prestaciones materiales realizadas por el Estado a favor de los mismos. La financiación directa puede seguir diferentes criterios, como puede ser el de representación parlamentaria, número de votos obtenidos o combinando ambos y también la financiación pública indirecta que viene representada por un conjunto de elementos constituidos básicamente por los espacios gratuitos en radio y televisión, espacios radiofónicos, cesión de locales o espacios públicos, tarifas postales... puede basarse en criterios que primen la igualdad o que atiendan también a la mayor o menor representatividad de éstos.

Como se desprende de lo que venimos señalando, los partidos políticos ocupan un papel central en los procesos electorales, tienen capacidad para la presentación de candidaturas, tienen en España una financiación al margen de estas campañas electorales, pero no cabe la menor duda, que junto a todos estos recursos propios y recursos ajenos de carácter privado y lo que es la financiación de los partidos para su actividad ordinaria, no de forma episódica sino permanente, la financiación de las campañas electorales, tanto de una manera directa, esto es, a través de subvenciones para compensar los gastos electorales, como de una manera indirecta (facilidades postales y telegráficas, propaganda electoral, espacios gratuitos en radio y televisión, cesión de locales y espacios públicos...), ocupa un lugar preferente. A ésta, además, se suma lo que son las subvenciones que posteriormente se otorgan a los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en los Parlamentos Autonómicos, a los Grupos de Concejales y a los Grupos que se forman de las Diputaciones Provinciales, lo que representa una parte sustancial de esta financiación de los partidos políticos.

En este apartado del estudio hemos pretendido acercarnos, con carácter muy general, a lo que representa la financiación de los partidos políticos y de los Grupos Parlamentarios, sin perjuicio de que en el próximo apartado nos

---

políticos ante la opinión pública», *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990; S. González-Varas, *La financiación de los partidos políticos*, Dickinson, Madrid, 1995; AAVV, *Financiación de los partidos políticos*, debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 23 de noviembre de 1993, CEC, Madrid, 1994; R. L. Blanco Valdés, «La financiación de los partidos», en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 49; id., «La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, marzo de 1995, pp. 163-197; D. López Garrido, «La financiación de los partidos políticos: 10 propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*; P. García-Escudero Márquez, *Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos en actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XIX*; la Ponencia base de P. Lucas Murillo de la Cueva, *La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate*, y el debate posterior con la participación de P. de Vega, E. Arnaldo, M. Aragón y P. del Castillo en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, 1993.

adentremos, en concreto, en la financiación de los Grupos Parlamentarios y, singularmente, en la financiación del Grupo Mixto en el ordenamiento jurídico español. En nuestro Ordenamiento, como sucede en el Derecho Comparado, los criterios de financiación de los partidos políticos responden a la representación parlamentaria del partido, al número de votos obtenidos por cada uno de ellos y, en algunos casos, a un criterio mixto que conjuga los dos anteriores.

Como hemos visto los procesos electorales son una de las fuentes principales de financiación de los partidos políticos y, admitiendo que estos no pueden autofinanciarse, se debe atender al papel que a los partidos políticos les atribuye el propio texto constitucional —art. 6— en cuanto a que expresan el pluralismo político y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, para entender que las campañas electorales, se dibujan como el mecanismo más adecuado para la financiación de estos. Además, en el propio artículo 6 de la Constitución Española se considera a los partidos políticos «*instrumento fundamental para la participación política*», por lo que también parece que se justifica más la financiación pública a través de estas campañas electorales, lo que levanta menos crítica.

Por lo que se refiere al control de esta financiación también en el Derecho Comparado encontramos pluralidad de soluciones que van desde la atribución de esta competencia a la Administración Electoral, a que lo sean las propias Cámaras Parlamentarias o a que lo sean órganos dependientes del propio Ejecutivo. Parece que la opción por modelos mixtos ha sido una las opciones más modernas, combinando la competencia de la Administración Electoral y una institución como el Tribunal de Cuentas, la Sindicatura de Cuentas u órganos similares, que es la seguida por nuestro Ordenamiento.

En relación a la financiación a través de los Grupos Parlamentarios, con anterioridad a 1931, no eran los partidos ni los Grupos Parlamentarios los que recibían dietas o ayudas sino los propios Diputados individualmente y habrá que esperar a la II República Española para ver qué eran las ayudas de financiación pública en la regulación de las propias campañas electorales, lo que permitía a las formaciones políticas obtener financiación.

Tras el paréntesis del Régimen franquista, el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 volvía a establecer el principio de subvención estatal de los gastos electorales atendiendo al criterio mixto de escaños y votos obtenidos para los mismos y diez años después, la Ley 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, pretendía dar contenido a la antigua Ley de Partidos de 1978, y establecía una débil regulación sobre la financiación de los partidos políticos. En aquella ley se establecía una cantidad fija anual atendiendo a la representación en las Cámaras Parlamentarias —en concreto en el Congreso— y a los votos obtenidos con una cantidad global en los Presupuestos Generales del Estado.

Con esta parca regulación, y no habiéndose dejado constancia en el propio Texto Constitucional de la necesidad de financiación de los partidos políticos, se ha tenido que esperar a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para entender que de las funciones que atribuye la Constitución a los

partidos políticos puede derivarse necesariamente un sistema de financiación pública de los mismos. Precisamente esta financiación pública de los partidos políticos se canalizó inicialmente a través de los Reglamentos Parlamentarios que regularon las subvenciones a los Grupos Parlamentarios atendiendo a una cantidad fija para todos ellos y una variable en función de los miembros integrantes del mismo.

No obstante, la financiación de los partidos políticos a través de los Reglamentos de las Cámaras Parlamentarias (Congreso, Senado y Parlamentos Autonómicos) y a través, primero, del Decreto Ley de 18 de marzo de 1977 y, después, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, para las subvenciones en las campañas electorales, no solucionó definitivamente el problema que sigue siendo hoy un tema abierto. En la actual Ley Orgánica de Partidos políticos la financiación se recoge en el artículo 13 que remite a la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de partidos políticos y al Tribunal de Cuentas, como institución encargada de controlar que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones formales.

A la vista de lo anterior, es fácil coincidir con el Profesor Enrique Álvarez Conde en que la financiación de los partidos políticos *«se encuentra regulada en nuestro ordenamiento jurídico de una forma dispersa y con numerosos problemas dejando mucho que desear»*<sup>8</sup>. Esto es así por cuanto nos encontramos con que es en la propia Ley Electoral, en los Reglamentos Parlamentarios del Congreso y del Senado, de los Parlamentos Autonómicos, Leyes que afectan directamente a los Ayuntamientos, a Fundaciones, e incentivos fiscales a la financiación privada para actividades de interés general..., donde se regulan estos aspectos de financiación, por lo que vemos como es una «maraña» de legislación la que aconseja que tarde o temprano se acometa la labor de una reforma de la Ley de financiación de partidos políticos. Además, se ha pretendido mediante otras disposiciones normativas acotar, limitar, las posibilidades de financiación pública a aquellos partidos que promuevan la violencia o justifiquen sin su condena los delitos de terrorismo, procurando limitar así la financiación a cualquier formación política que «enmascare» un apoyo a opciones de carácter terrorista.

El Tribunal Constitucional admite que la labor de los partidos políticos, de acuerdo con lo establecido en el propio artículo 6 de la Constitución Española, les permite ser sujetos pasivos de una financiación pública. Además esta financiación pública no sólo se considera adecuada durante los procesos electorales, sino que debe mantenerse de forma permanente a través, básicamente, de los Presupuestos Generales del Estado.

Sin ánimo de entrar en el debate existente en torno a la financiación pública o financiación privada, advertida ya la necesidad de una nueva regu-

---

<sup>8</sup> E. Álvarez Conde, *El derecho de partidos*, op. cit., p. 377. Pensemos que en estos momentos el pasado día 10 de mayo de 2007 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el texto de la Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los Partidos Políticos —ahora en el Senado— pero introduce importantes novedades (BOCG, VIII Legislatura, Serie B, Proposición de Ley de 17 de mayo de 2007, núm. 165).

lación sistematizando la normativa existente y abordando cuestiones que deben tenerse en cuenta en cuanto a la financiación de los partidos políticos en un Estado social y democrático de derecho, todo parece apuntar la necesidad de regular, junto a esa financiación pública, una financiación privada de los partidos políticos eliminando las restricciones existentes en torno a esta financiación, lo que debe ir acompañado necesariamente de unos auténticos sistemas de control, de transparencia, en cuanto a la administración contable y financiera de los partidos políticos.

En este sentido, parece que igualdad y transparencia deben ser los dos principios básicos en la financiación de los partidos políticos, ya sea sólo pública o pública/privada.

En cuanto a la financiación en el momento actual, tal y como señalábamos en la propia Introducción, de este Estudio, tenemos una financiación pública directa y una financiación pública indirecta.

Con relación a la primera de ellas, la financiación pública directa, la financiación ordinaria son las subvenciones anuales que el Estado vía Presupuestos Generales que el Estado concede a los partidos políticos para atender a sus gastos de funcionamiento. Una financiación, que inicialmente parece incompatible con cualquier otra ayuda financiera, excepción hecha de los gastos electorales y de las ayudas a los Grupos Parlamentarios, tanto en las Cortes Generales como en los Parlamentos Autonómicos.

Tal y como hemos señalado en alguna ocasión<sup>9</sup>, es una financiación pública ordinaria que puede provocar situaciones de desigualdad, ya que sólo atiende a la presencia parlamentaria, pudiendo haberlo hecho a los votos obtenidos, por los partidos, federaciones, coaliciones al margen de haber obtenido o no representación.

Dentro de esta financiación pública directa nos encontramos con la financiación de los gastos electorales, donde nuevamente, tal y como decíamos anteriormente, tan sólo aparecen como receptores de la financiación los partidos políticos que obtienen escaño, y lo hacen doblemente, por los escaños obtenidos y por los votos que han necesitado para ello, dejando fuera, nuevamente, a los partidos políticos, federaciones o coaliciones que no obtienen representación.

Por si esto fuera poco, además, existen las subvenciones que se conceden a los Grupos Parlamentarios<sup>10</sup>, lo que es una subvención añadida a las que se obtienen por obtener escaños en la campaña electoral, y al criterio seguido para la subvención directa a través de los Presupuestos Generales del Estado.

<sup>9</sup> F.J.Visiedo Mazón, «Igualdad y pluralismo en la financiación pública de las campañas electorales», en *Pluralismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

<sup>10</sup> Vid. Ll. Aguiló Lúcia, «Notas sobre el sistema retributivo de los Grupos Parlamentarios-partidos políticos a través del Presupuesto de las Comunidades Autónomas», en *Jornadas sobre la reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, diciembre de 1994, Sevilla, 1996, pp. 363-368; E. Jiménez Aparicio, *El régimen jurídico de las retribuciones de Diputados y Senadores*, Madrid, 1994; M. Mirón Ortega, «Subvenciones y contabilidad de los Grupos Parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Corts Valencianes, Valencia, 2001, pp. 189-203.



Además también se permite, con dudosa legalidad, la posibilidad de asignar a los Grupos Municipales dotaciones económicas para su funcionamiento, exigiéndose tanto a los Grupos Parlamentarios como a los Municipales llevar una contabilidad de la subvención recibida.

No obstante aquí, tal y como apuntábamos al principio, nos encontramos con una contradicción por cuanto parece que la idea de esta subvención a los Grupos es facilitar la participación de sus integrantes en las funciones institucionales de las Cámaras, o de las Corporaciones Locales, por lo que no parece lógico que en la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos se incluyan estas subvenciones.

Por lo que se refiere a la financiación pública indirecta de todos es conocido en las campañas electorales la utilización gratuita de los medios de comunicación social de titularidad pública, de las franquicias postales y la utilización de los espacios publicitarios.

Por último, y por lo que se refiere a la financiación privada, nos encontramos con que ésta es escasa, parece querer referirse exclusivamente a las cuotas de los afiliados y a las pequeñas donaciones posibles con la legislación actual, que establece cantidades muy limitadas para las mismas. También aquí caben los créditos de entidades bancarias, singularmente en los procesos electorales, o las operaciones de crédito, o de endeudamiento económico, que realizan los partidos políticos.

Como se desprende de lo que acabamos de señalar, y sin perjuicio de que posteriormente tratemos singularmente esta subvención a los Grupos Parlamentarios, todo parece indicar, como hemos señalado desde el principio, que resulta difícil estudiar la financiación del Grupo Mixto, dentro de la financiación de los Grupos Parlamentarios, sin al menos dejar patente la existencia de una relación directa entre lo que representa la financiación a los Grupos Parlamentarios y la financiación a los partidos políticos.

En el apartado siguiente nos vamos a referir concretamente, y de forma muy resumida, a la financiación de los Grupos Parlamentarios, singularmente del Grupo Mixto, tanto en las Cortes Generales como en los diecisiete Parlamentos Autonómicos, para tener así una visión general que nos permita con posterioridad, y más minuciosamente, acercarnos a lo que es esta realidad en el caso concreto de las Cortes Valencianas desde la I a la VI Legislatura, singularizando esta última que nos ha permitido contar por un lado con abundante jurisprudencia y por otro por cuanto ha motivado la modificación del Reglamento de las Cortes Valencianas, en diciembre de 2006, recogiendo la figura del Diputado/a no adscrito/a junto a la existencia del Grupo Mixto.

### III. FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: EL GRUPO MIXTO (CORTES GENERALES Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS)

Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, tal y como ya hemos señalado, tienen la condición de fondos públicos que los diferentes Parlamentos les asignan a éstos para el cumplimiento de sus funciones y dado ese carácter de fondos públicos las operaciones efectuadas con los mismos deben estar acompañadas de transparencia y claridad, como se ha señalado ya por algunos autores <sup>11</sup>.

Como ya hemos señalado anteriormente, el primer problema con el que nos encontramos es precisamente el que el Grupo Parlamentario aparece como una unión de parlamentarios, a los efectos del mejor funcionamiento de la actividad del Parlamento, son una proyección parlamentaria de los partidos políticos que han concurrido a las elecciones, con unas listas cerradas y bloqueadas, y, por lo tanto, en ese Parlamento calificado como de «*grupocrático*» es difícil encontrar una posición de acuerdo en torno a la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. No obstante, es común aceptar la negación de su identificación plena con los partidos políticos. En todos los Reglamentos Parlamentarios se regula la figura del Grupo Parlamentario dejándose patente, como nota definitoria de los mismos, su temporalidad, en la medida en que la vida de los Grupos Parlamentarios concluye al finalizar la legislatura, independientemente de que en la nueva Legislatura pueda constituirse un Grupo con idéntica denominación e incluso coincidencia de sus miembros. De ahí que, como se ha señalado por algún autor <sup>12</sup>, las posibles responsabilidades que pudiera contraer un Grupo en su actuación no son imputables al Grupo constituido en la nueva Legislatura a no ser que existieran datos inequívocos que certificaran la asunción de las obligaciones del anterior Grupo Parlamentario por el nuevo.

En resumen nos encontramos con que los Grupos Parlamentarios aparecen como expresión de los partidos, en el seno de los Parlamentos, y los Reglamentos Parlamentarios regulan todo lo relativo a su constitución, extinción, funciones, etc., diferenciando todo ello de las facultades, derechos y funciones que tienen los Diputados individualmente.

En la actualidad nos encontramos con que en la práctica totalidad de los Reglamentos Parlamentarios aparece una mayor o menor obligatoriedad para el parlamentario de integrarse en aquel Grupo Parlamentario formado por el partido, federación o coalición electoral por la que concurrió a las elecciones, arbitrando para el caso de aquellos que no lo hagan al inicio de la Legislatura, o no lleguen al número mínimo exigido para formar uno, la posibilidad de existencia de un Grupo Parlamentario Mixto o también la figura

<sup>11</sup> M. A. Mirón Ortega, *Subvenciones y contabilidad de los Grupos Parlamentarios...*, op. cit., p. 189.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 192-193.

del parlamentario no adscrito e, incluso, la posibilidad de un Grupo de no adscritos.

En este epígrafe nuestra intención es simplemente, de una forma muy resumida, hacer referencia a la financiación de los Grupos Parlamentarios y, singularmente, del Grupo Mixto, tanto en las Cortes Generales como en los diecisiete Parlamentos Autonómicos, para desde ahí entender mejor la parte central de nuestro trabajo que es la financiación del Grupo Mixto en las Cortes Valencianas y los problemas que ésta puede haber representado y representa.

Para ello, con Andoni Iturbe<sup>13</sup>, debemos tener en cuenta que la aparición, el nacimiento de la idea de un Grupo Mixto, la existencia de los Grupos Parlamentarios, *«cobra todo su sentido en un contexto histórico determinado»*, que como él señala, siguiendo a López Guerra<sup>14</sup>, es el modelo parlamentario-democrático *«capaz de integrar a las nuevas fuerzas y elementos sociales»*, integración que se produce con la entrada en escena de nuevos factores de la vida parlamentaria como son los Grupos Parlamentarios. De acuerdo con lo anterior, es en el siglo XX, como decíamos anteriormente, cuando la doctrina califica a los Parlamentos contemporáneos de *«grupocráticos»* en la medida en que todos los Reglamentos de los Parlamentos europeos se refieren a este nuevo sujeto que acabará convirtiéndose en el protagonista absoluto de la vida parlamentaria. El surgimiento de los Grupos Parlamentarios, su reconocimiento jurídico, básicamente en los Reglamentos Parlamentarios, pero cada vez con mayor intensidad también en las Constituciones y las Normas Institucionales Básicas de las Regiones, Comunidades Autónomas o Nacionalidades, guarda una relación directa con el cambio en el sistema electoral, que con unas listas cerradas y bloqueadas, convierte a los partidos políticos, en protagonistas de la vida parlamentaria. Así, tal y como señala Víboras Jiménez<sup>15</sup>, *«las Cámaras ya no son Asambleas integradas por individuos aislados sino por Grupos fuertemente cohesionados dirigidos por un portavoz y, en la generalidad de los casos, dotados de un preciso Reglamento interno»*. Esta estructuración de las Cámaras Legislativas contemporáneas en Grupos Parlamentarios parece buscar, junto a este reconocimiento, del protagonismo de los partidos políticos en la elaboración de las listas electorales, un mejor funcionamiento de la actividad parlamentaria *«evitando la excesiva fragmentación de las Cámaras sin poner en peligro el respeto al pluralismo político»*<sup>16</sup>.

No se trata, en este nuestro tercer apartado del trabajo, de detenernos nuevamente en el concepto de Grupo Parlamentario, en la singularidad del Gru-

<sup>13</sup> A. Iturbe Mach, «El Grupo Mixto y sus problemas», en *Sujetos del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2001, p. 269.

<sup>14</sup> L. López Guerra, «El Derecho Constitucional español del siglo XX: del constitucionalismo doctrinario a la Constitución normativa», en AAVV, *El derecho español del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 10.

<sup>15</sup> J. A Víboras Jiménez, *Los Grupos Parlamentarios: reflexiones sobre su recuperación en España y propuestas de reforma...*, op. cit., p. 239.

<sup>16</sup> M.<sup>a</sup> J. Larios Paterna, *El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 49 y ss.

po Mixto, sino tan sólo reconocer que precisamente, como han hecho la mayoría de los autores<sup>17</sup>, la totalidad de las Cámaras Legislativas Autonómicas, así como las Cortes Generales, han buscado, respetando, por un lado, la interpretaciones del Tribunal Constitucional contra la prohibición del mandato imperativo y, por otra parte, procurando no poder en peligro el pluralismo político así como el derecho de las formaciones políticas minoritarias, regular la figura del Grupo Mixto.

Resulta difícil acercarse a una definición de lo que es el Grupo Mixto<sup>18</sup> y muchos han sido los calificativos que sobre él se han utilizado llamándole un «Grupo simulado» o «un pseudo de carácter puramente numérico no político», «realidad marginal y residual», «grupo multipartidario», «grupo no homogéneo», «instrumento técnico», «agrupación de personas», «no grupo...». El Grupo Mixto, por tanto, aparece como una parte más, un órgano interno de las Cámaras, como sucede con el resto de los Grupos Parlamentarios, y de acuerdo con ello está sometido precisamente a la regulación que de él haga el Reglamento Parlamentario una regulación, que siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debe ajustar a principios democráticos que respeten y aseguren la participación de sus integrantes.

De hecho la regulación de un Grupo Mixto que reúne a los Diputados no incorporados en ningún Grupo Parlamentario, se encuentra generalizada en todos los Parlamentos Autonómicos, también en las Cortes Generales, aún cuando, como hemos dicho con anterioridad, en el momento actual hayan aparecido figuras como los parlamentarios no adscritos, incluso se hable de Grupos de Parlamentarios no adscritos, prefiriéndose reservar el concepto de Grupo Mixto para aquellos casos, para aquellos parlamentarios, que han concurrido a las elecciones en formaciones políticas que no han obtenido el número mínimo exigido para la formación de un Grupo Parlamentario.

En cualquier caso, no es nuestra intención referirnos a las diferentes regulaciones que en los Reglamentos de las diecisiete Comunidades Autónomas, y de las Cortes Generales, se ha hecho del Grupo Mixto, y de la figura, en muchos de ellos, del Diputado/a no adscrito/a. Tampoco incidiremos en la regulación en cuanto a la constitución de este Grupo, o la participación del mismo en los órganos de la Cámara, su organización u otras vías de participación, sino, en concreto, vamos a referirnos a la financiación del Grupo Mixto, dentro de la global financiación de los Grupos Parlamentarios.

<sup>17</sup> A. Iturbe Mach, *El Grupo Mixto y sus problemas...*, op. cit.; N. Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios...*, op. cit.; J. Víboras Jiménez, *Los Grupos Parlamentarios: reflexiones sobre su regulación en España...*, op. cit.; A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios...*, op. cit.; Ll. Aguiló Lúcia, *Los Grupos Parlamentarios: notas para su regulación...*, op. cit.; Astarloa Hugarte-Mendicoa, «Grupos Parlamentarios», en *Enciclopedia Jurídica Básica...*, op. cit.; J. M. Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales...*, op. cit.; F. Santaolalla López, *Derecho Parlamentario español*, op. cit.; Torres del Moral, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., y otros números monográficos de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, *Revista de Derecho Constitucional y Parlamentario de la Asamblea Regional de Murcia*, donde varios autores han incidido en la singularidad de los Grupos Parlamentarios y dentro de éste la existencia del Grupo Mixto.

<sup>18</sup> Vid. A. Iturbe Mach, *El Grupo Mixto y sus problemas...*, op. cit., pp. 284-291.

Los Grupos Parlamentarios deben ser proveídos por parte del propio Parlamento de todos los medios materiales necesarios para cumplir su función, aunque tal y como decíamos al principio del presente estudio parte de esta subvención se dedica a la financiación del partido político, pero en todo caso la subvención que del presupuesto de un Parlamento se adjudica a un Grupo Parlamentario debe cubrir los gastos de funcionamiento del Grupo, así como la contratación del personal necesario para que éste pueda cubrir sus necesidades. No parece, que como viene siendo habitual, esta realidad tenga que revestir un carácter «*semisecreto*», sino que debe respetar los principios esenciales de una democracia de participación y transparencia, por lo que parece aconsejable, como han señalado numerosos autores, que esta realidad de sueldos, situaciones parlamentarias, subvenciones a los Grupos Parlamentarios, adquieran cada vez más una mayor publicidad<sup>19</sup>.

La específica finalidad de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios encuentra de una forma incoherente su justificación jurídica en la propia Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, para facilitarles el ejercicio de sus funciones y que éstos las desarrollen de una forma independiente sin someterse a la inestabilidad que podría acompañar a cualquier otro tipo de financiación. Por eso se pretende que todos los Grupos Parlamentarios tengan asegurado un mínimo económico que además sea igual para todos los Grupos y en casi todos los Reglamentos Parlamentarios se recoge una subvención fija para los Grupos Parlamentarios y una subvención variable en función del número de integrantes. Asimismo, prácticamente todos los Reglamentos Parlamentarios contemplan también la obligación de dotar a los Grupos Parlamentarios de los locales y los medios materiales suficientes e, incluso, en algunas ocasiones, se hace especial referencia a que la subvención que el presupuesto del Parlamento adjudica al Grupo Parlamentario debe además de cubrir los gastos de funcionamiento del Grupo y también los de contratación del personal necesario, que en su caso debe ser no dependiente del propio Parlamento<sup>20</sup>. De acuerdo con ello, en la práctica totalidad de los Reglamentos Parlamentarios, se incluye la obligación de que los Grupos Parlamentarios lleven una contabilidad específica de esta subvención, que deberán poner a disposición del Órgano Rector de la Cámara, de la Junta de Portavoces, o de la Comisión de Gobierno Interior, en su caso, según quien sea el que determine la subvención.

Precisamente, con relación a este control, de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios por parte de la propia Cámara, nos encontramos con que en algunos Reglamentos se establece la obligación, como hemos señalado, de

---

<sup>19</sup> A este respecto, debe tenerse en cuenta que la Presidencia del Parlamento de Andalucía, a través de una Resolución de 25 de mayo de 1993, dispone la publicidad de las subvenciones de los Grupos Parlamentarios, concretando por Resolución de 29 de junio de 1993 los criterios de presentación de la contabilidad específica que incluye balance y cuenta de resultados. Asimismo, existe una minuciosa regulación de la contabilidad específica de todas las subvenciones a los Grupos en el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 29).

<sup>20</sup> Ll. Aguiló Lúcia, *Notas sobre el sistema retributivo de los Diputados y financiación de los Grupos Parlamentarios...*, op. cit., p. 365.

que los Grupos Parlamentarios lleven una contabilidad específica de la subvención y que la pongan a disposición precisamente del Órgano o de los Órganos o la Comisión que ha decidido la misma<sup>21</sup>. Esta contabilidad de las subvenciones, por lo general debe a ponerse a disposición del Órgano o los Órganos, que como hemos señalado anteriormente, sean los que fijen las cuantías de la subvención a los Grupos Parlamentarios y también los que concedan o acuerden los medios materiales, personales o los locales que se les debe asignar. De la lectura de los diferentes preceptos parlamentarios, se deduce rápidamente, que posiblemente el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha sea el que más minuciosamente regule esta realidad, dedicando prácticamente íntegro el artículo 29 a esta contabilidad específica.

Con carácter general, en cuanto a las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, cabe señalar que se establece una subvención fija para los Grupos Parlamentarios, en principio igual para todos, y otra variable en función del número de sus componentes<sup>22</sup>. En algunos Reglamentos, como el del Parlamento de Andalucía, el de la Junta General del Principado de Asturias, el de Murcia o el de Aragón, no se ha querido fijar necesariamente esta subvención fija por Grupo y variable atendiendo al número de integrantes, sino referirse a una subvención cuya cuantía y modalidad fija el órgano que cada Reglamento establece aún cuando se atienda al número de integrantes del Grupo Parlamentario.

Con relación a esta cuantía fija y a la variable, proporcional atendiendo al número de integrantes, después haremos referencia a las singularidades que en los Reglamentos se recogen con relación, precisamente, al Grupo Mixto.

También en la mayoría de los Reglamentos Parlamentarios se hace de forma distinta referencia a los locales, medios materiales y medios personales que deben asignarse o facilitarse a los Grupos Parlamentarios<sup>23</sup>. En algunos

<sup>21</sup> Artículos 28.2 Congreso de los Diputados (RCong); 25.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPCat); 21.2 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV); 27.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia (RPG); 25.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA); 34.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (RPAst); 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria (RPCant); 25.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPRio); 38.4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (RPMu); 28.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV); 29, apartados 3, 4, 5, 6, 7 y 8 —de una manera muy detallada— del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (RCMa); 25.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPCan); 24.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (RPExt); 27.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (RPB); 46.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM); 24.3 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (RCL), y 26.4 del Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA).

<sup>22</sup> Artículos 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados; 34 del Reglamento del Senado (RSen); 25 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 21 del Reglamento del Parlamento Vasco; 27 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 26 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 25 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 28 del Reglamento de las Cortes Valencianas; 29 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 25.1.b) del Reglamento del Parlamento de Canarias; 35.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 24 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 27 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; 46.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 24.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, y 26.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

<sup>23</sup> Artículo 28.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados; nada dice el Reglamento del Senado al respecto, alguna referencia en el artículo 27.5 a que los Grupos podrán utilizar para sus reuniones las salas del Palacio del Senado, que la Presidencia de éste asigna para su uso; artículos 25 del

Reglamentos aparece esta referencia con carácter general a los locales y a los medios materiales «suficientes», y en otros se hace singular mención a los recursos humanos, como es el caso de Cataluña, que en su art. 25, apartado 1, establece que los Grupos Parlamentarios también han de disponer de recursos humanos y de los medios materiales y necesarios para el ejercicio con eficacia y eficiencia de sus funciones, especialmente en el ámbito del asesoramiento técnico y el soporte administrativo. Se dice que en este sentido el Parlamento de Cataluña podrá firmar acuerdos y convenios con otras Administraciones en materia de personal. Algo parecido sucede en el Reglamento de las Cortes Valencianas que, tras su última reforma en diciembre de 2006, se refiere a que las Cortes, por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Síndics, pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios los espacios físicos y medios humanos y materiales suficientes para que puedan cumplir su función parlamentaria. También el artículo 29 del Reglamento de las Cortes Valencianas establece que Les Corts podrán solicitar de otras Administraciones Públicas personal en situación de servicios especiales para los distintos Grupos Parlamentarios.

En el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, como ya hemos señalado anteriormente, se hace una regulación minuciosa de todo lo que son las subvenciones y el control de la contabilidad estas subvenciones a los Grupos Parlamentarios, incluyendo, también, una referencia a *«una subvención para gastos de personal en la cuantía que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, señale anualmente»*. Por último, el Reglamento del Parlamento de Canarias es de los que también hace referencia, en el artículo 25, letra a), a una subvención económica suficiente distribuida entre aquellos —referida a los Grupos Parlamentarios— de manera proporcional y destinada específicamente a la contratación de personal adscrito a los Grupos Parlamentarios sin que esta última circunstancia pueda en ningún caso generar una vinculación laboral de dicho personal con el Parlamento.

Como se desprende de lo que muy telegráficamente hemos dicho con relación a la subvención de los Grupos Parlamentarios, con carácter general, hemos podido comprobar como en la práctica totalidad de los Reglamentos y en los que han tenido actualizaciones más recientes con mayor profundidad, se incide en la necesidad de que por los Grupos se lleve una contabilidad de las subvenciones que se perciben por la Cámara y que ésta, además, deba ponerse a disposición del Órgano o los Órganos que han decidido la subvención en la propia Cámara. Asimismo, prácticamente en todos los Reglamen-

---

Reglamento del Parlamento de Cataluña; 21 del Reglamento del Parlamento Vasco; 27 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 25 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 34 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 26 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 25 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 38 de la Asamblea Regional de Murcia; 28 del Reglamento de las Cortes Valencianas; 29 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 25 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 35 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 24 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 27 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; 46.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 24 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, y 26.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

tos Parlamentarios, con las matizaciones que hemos señalado, se establece una cuantía fija, igual para todos los Grupos Parlamentarios, y otra atendiendo al número de integrantes de cada uno de ellos. Por último, también prácticamente en todos los Reglamentos Parlamentarios, también con las matizaciones a las que hemos hecho referencia anteriormente, se establece la obligación de la Cámara de poner a disposición de todos los Grupos Parlamentarios, los locales y los medios materiales, así como financiar las necesidades en cuanto a personal, necesarios para poder cumplir con sus funciones.

A continuación, pasaremos a ver, en concreto, las singularidades que aparecen en los diferentes Reglamentos Parlamentarios, en el Ordenamiento Jurídico Español, con relación a la financiación del Grupo Mixto en lo que a locales, medios materiales y subvenciones se refiere.

Con relación a la financiación, en concreto del Grupo Mixto en los diecisiete Parlamentos Autonómicos y en las Cortes Generales, coincidimos con una de las especialistas en el tema<sup>24</sup>, cuando señala que *«una regulación inadecuada puede conllevar beneficios económicos desproporcionados a los miembros del Grupo Mixto en función de su composición en cada momento»*.

De acuerdo con lo anterior, y para evitar incentivar económicamente el transfuguismo, impidiendo así el trasvase de parlamentarios de un Grupo Parlamentario al Grupo Mixto, tomando como base la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1990 que amparó la reducción que la Asamblea de Madrid hizo en las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto, no considerando que supusieran vulneración del artículo 23.2 de la Constitución Española, son muchos los Reglamentos Parlamentarios que al referirse a la subvención fija para los Grupos Parlamentarios hacen que ésta sea de carácter proporcional, al número de Diputados, cuando se refiere al Grupo Mixto. Con esto, como hemos señalado anteriormente, lo que se pretende es que no exista beneficio económico que pueda significar «aliento» o «empuje», para que ciertos Diputados abandonen su Grupo Parlamentario y pasen al Grupo Mixto.

De acuerdo con lo anterior y por lo que a la subvención se refiere, debemos tener en cuenta, que en la mayoría de los Reglamentos Parlamentarios al referirse a las subvenciones de los Grupos Parlamentarios, en la mayoría de los casos tal y como hemos visto, se diferencia una subvención fija por Grupo Parlamentario y otra subvención atendiendo al número de sus integrantes. También, en la mayoría de ellos<sup>25</sup>, comprobamos que se singulariza al Grupo Mixto en esta subvención fija, incluso algunos Reglamentos ya desde el principio han establecido que la subvención sea única, no fija y variable, y atienda globalmente al número de integrantes de la Cámara.

En este sentido, nos encontramos con Reglamentos Parlamentarios que hacen referencia a que con cargo al presupuesto se determinará una sub-

<sup>24</sup> M.<sup>a</sup> J. Larios Paterna, *El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas...*, op. cit., p. 97.

<sup>25</sup> *Íbid.*, a este respecto, lo establecido en los artículos 25 RPCat, 25.2 RPA, 35 RPAst, 26 RPRioja, 38 RPMur, 28.2 RCV, 35.2 RPNav, 21.3 RPExt, 27 RPB, 46 y 47 RAM, 24.2 RCL, y 22 y 26.3 RCA.



vención fija y otra variable y ambas se darán teniendo en cuenta la importancia numérica de cada uno de los Grupos Parlamentarios; se refieren exclusivamente a las subvenciones necesarias para cubrir sus gastos de funcionamiento, cantidades que serán fijadas por la Comisión de Gobierno Interior, por la Mesa de la Cámara o por la Junta de Portavoces, sin concretar como debe hacerse esta subvención e, incluso, en estos casos, singularizando al Grupo Mixto cuya subvención sí que se establecerá atendiendo al número de miembros que lo compongan; en ocasiones se hace referencia a que los derechos económicos y los tiempos de intervención del Grupo Mixto serán proporcionales a su importancia numérica; en ocasiones se indica, en los Reglamentos, que será proporcional al número de Diputados y diputadas que integran el Grupo Mixto, cualquier subvención y esto se hace extensible también a los espacios físicos y medios materiales; en otras ocasiones se llega incluso, con relación a las subvenciones al Grupo Parlamentarios Mixto, a señalar que si éste aparece después de la constitución de los Grupos Parlamentarios la subvención alcanza única y exclusivamente a la parte variable, esto es, a la que es en proporción al número de parlamentarios; teniendo en cuenta el número mínimo exigido para constituir Grupo Parlamentario.

Como se desprende de lo que acabamos de ver, efectivamente pese a la existencia, también en la mayoría de los Reglamentos Parlamentarios, de un precepto estableciendo que todos los Grupos gozarán de idénticos derechos, y siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, nada impide que haya podido producirse una limitación en las cantidades que en concepto de subvención se atribuyen al Grupo Mixto, máxime cuando éste no nace, desde el inicio de la Legislatura, formado por electos de partidos, federaciones, o coaliciones que no han alcanzado el número mínimo exigido para formar Grupo, sino cuando éste se integra por «*tránsfugas*» de otros Grupos Parlamentarios.

Esto mismo, tal y como hemos señalado, también sucede en cuanto a los locales y a los medios materiales que se pueden asignar al Grupo Mixto que deben atender a los mínimos necesarios, «*de suficiencia*», para la adecuada organización y el correcto funcionamiento del Grupo. Parece que aquí también impera la necesidad de ajustarse a la proporcionalidad.

Comprobamos como con el paso del tiempo, y diferenciándose de las primeras regulaciones reglamentarias, que seguían básicamente el Reglamento del Congreso de los Diputados y el del Senado, en la actualidad prácticamente todos los Reglamentos Parlamentarios recogen, dentro de la financiación de los Grupos Parlamentarios, la especialidad en relación al Grupo Mixto, pese a la existencia de esa «*cláusula de igualdad*» que pudiera dar a entender que afecta también a una igualdad en cuanto a la subvención fija a los mismos. No obstante, como hemos venido diciendo, y a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1990, de 20 de diciembre, parece que sí que cabe esta proporcionalidad, esta modulación, en la subvención fija, que no atenta al principio de igualdad, ni tampoco al derecho de participación reconocido en el artículo 23 CE.

Por último, tan sólo hacer referencia a la nueva realidad que junto a esta introducida por la singularización del Grupo Mixto al tratar los Grupos Parlamentarios, viene representada por los Diputados no adscritos<sup>26</sup>.

Esta figura del Diputado no adscrito básicamente hace referencia a aquellos parlamentarios que abandonen su Grupo y que durante el resto de la Legislatura tan sólo podrán regresar al Grupo de origen, con el consentimiento de su portavoz, o figurar como Diputados no adscritos teniendo los derechos que en el Reglamento se reconocen a los Diputados individualmente, tanto a efectos de participación en la vida parlamentaria, como a efectos económicos que es el contenido del presente estudio.

La figura del Diputado no adscrito se separa de la que aquellos que concurriendo a las elecciones en un partido, federación o coalición no han podido constituir un Grupo propio por no alcanzar el número mínimo exigido, en cuyo caso pasarán a integrar el Grupo Mixto. Esta figura del Diputado no adscrito, de bastante reciente creación en los Reglamentos parlamentarios, pretende también combatir el transfuguismo parlamentario, por lo que en la mayoría de los casos tan sólo se admite el retorno del Diputado, no adscrito, al Grupo Parlamentario de origen y, al mismo tiempo, como también decíamos, pretende acabar con cualquier beneficio económico que pueda derivarse precisamente de esta acción de «transfuguismo». Tendremos que ver como esta reciente figura, en muchos Reglamentos Parlamentarios, se desarrolla en la medida en que va a resultar difícil, la asignación económica a estos Diputados no adscritos, que sin lugar a dudas va a ser baja en proporción a la que reciben los Grupos Parlamentarios y, asimismo, en lo referido a los locales, a los medios materiales, medios personales que, o bien desaparecerán, en términos absolutos o, en el caso de existir, tendrán que arbitrarse de una forma compartida para el o los que pasen a esta condición. Algunos autores, como hemos señalado al principio de este epígrafe, han apuntado incluso la posibilidad de que acaben constituyéndose, en el seno de los Parlamentos, Grupos de Diputados no adscritos, que serían, en todo caso, los receptores de estas ayudas materiales, de personal y de locales, a las que estamos haciendo referencia.

Una vez hecha esta aproximación a la relación directa que guarda la financiación de los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios, una vez también hecho un repaso muy general, muy esquemático, a lo que es la financiación de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales y en los Parlamentos Autonómicos y, en concreto, a la financiación del Grupo Mixto, pasaremos a continuación, en los tres últimos epígrafes del trabajo, a centrarnos en el caso concreto valenciano, esto es, la financiación de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Valencianas y, en concreto, la financiación del Grupo Mixto y la realidad que esta financiación ha representado en estos casi veinticinco años.

---

<sup>26</sup> Artículos 26 RPCat, 22 RPAnd, 24.2 RPRioja, 27 RCV, 26 y Dispos. Ad. 2.ª RCMa, 23 RPCan, 23 RAE, 24 RPB y 23.3 y 4 RCL.

#### IV. EL GRUPO MIXTO Y SU FINANCIACIÓN EN LAS SEIS LEGISLATURAS DE LAS CORTES VALENCIANAS

Para una mejor descripción y estudio de los avatares que han afectado a la existencia y la financiación del Grupo Mixto, con cargo al Presupuesto de las Cortes Valencianas, conviene combinar dos criterios de clasificación; por una parte, trataremos diferenciadamente cada una de las seis Legislaturas de Les Corts; por otra, incorporaremos en cada secuencia temporal una referencia sintética a los diferentes y sucesivos Reglamentos parlamentarios que han sido aprobados por la Cámara.

##### 4.1. El Grupo Parlamentario Mixto en la I Legislatura

La I Legislatura se desarrolló entre los años 1983 y 1987. La composición inicial de las Cortes, sobre un total de 89 Diputados fue la siguiente:

- GP Socialista, 51 Diputados.
- GP Popular, 32 Diputados.
- GP Comunista, 6 Diputados.

El Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV) vigente había sido aprobado en la Etapa Transitoria de Les Corts, el 4 de marzo de 1983 (BOCV, núm. 5, de 25 de abril), y contenía en sus artículos 20 a 25 la configuración del Grupo Parlamentario Mixto como un Grupo Parlamentario más, nutrido por los Diputados que en el inicio de la Legislatura no podían constituir Grupo Parlamentario propio (*mínimo tres Diputados*) o que accediendo a la Cámara con posterioridad al inicio no quedaban integrados ni asociados a un Grupo Parlamentario, también por aquellos que causaran baja en su Grupo Parlamentario a lo largo de la Legislatura y no cambiaran a otro Grupo dentro de los ocho primeros días de cada período de sesiones y, finalmente, por aquellos Diputados pertenecientes a un Grupo que quedara disuelto al reducirse por debajo del número mínimo de Diputados exigido para constituir Grupo Parlamentario.

Dicho Grupo Parlamentario Mixto podía designar un Sindic o Portavoz y tenía derecho a recibir —como el resto de Grupos Parlamentarios— una asignación fija, idéntica para todos, *«suficiente para cubrir las necesidades mínimas de funcionamiento, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria»* (art. 25.1 RCV).

Las incidencias que condujeron en la I Legislatura a la constitución del Grupo Mixto afectaron al GP Popular, integrado por Diputados pertenecientes a la Coalición de Partidos que se presentó a las elecciones bajo la denominación Alianza Popular-Partido Demócrata Popular-Unión Liberal-Unió Valenciana (AP-PDP-UL-UV).

El 27 de enero de 1986 quedó constituido, en virtud del acuerdo adoptado en efecto por la Mesa de la Diputación Permanente, el Grupo Parlamentario Mixto, cuya composición era de seis Diputados que causaron baja en el GP Popular. En la misma reunión la Mesa tuvo por efectuado el nombramiento de uno de ellos, de común acuerdo, como Portavoz del Grupo Mixto y del resto de los miembros del Grupo como Portavoces Adjuntos. En fecha 20 de febrero de 1986, solicitó su incorporación al Grupo Mixto otro Diputado, hasta esa fecha del GP Popular. Del escrito correspondiente tuvo conocimiento la Mesa de las Cortes Valencianas en la reunión celebrada el día 25 de febrero. En fecha 24 de febrero, el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto solicitó que se concediese a este último la condición de Portavoz Adjunto del mismo. La Mesa de las Cortes Valencianas tuvo conocimiento de dicha solicitud en la reunión celebrada el día 14 de marzo de 1986.

El 22 de octubre de 1986 cinco Diputados por el Partido Demócrata Popular en las Cortes Valencianas, integrados inicialmente en el GP Popular, solicitaron causar baja en el mismo y ser incorporados en el GP Mixto. La Mesa de las Cortes Valencianas así lo acordó el 28 de octubre de 1986. El 30 de octubre de 1986 estos Sres. Diputados solicitaron que se regulara mediante una Resolución de Presidencia la organización y el funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto.

Una vez se alcanzó el acuerdo en la Junta de Portavoces, la Presidencia de las Cortes Valencianas dictó una Resolución de carácter general, la 2270/I, de 7 de enero de 1987, regulando la organización y el funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto <sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Resolución de la Presidencia 2.270/I, de 7 de enero de 1987, regulando la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto (BOCV, núm. 201, de 15 de enero).

En uso de la facultad que me concede el artículo 28.2 RCV, mediado el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, esta Presidencia ha adoptado la siguiente Resolución de carácter general regulando la organización y funcionamiento del GP Mixto:

**«Primero.** 1. Tres o más Diputados pertenecientes al GP Mixto, podrán agruparse dentro de él.

2. Ningún Diputado del GP Mixto podrá formar parte de más de una de estas Agrupaciones.

3. Los Diputados del GP Mixto que reúnan las condiciones señaladas en el número 1 de este apartado podrán constituir Agrupaciones. Para ello deberán dirigir un escrito a la Mesa de la Cámara antes del próximo día 15 de febrero de 1987. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir la Agrupación, deberá constar la denominación de ésta, que nunca podrá ser la de Grupo Parlamentario ni inducir a confusión con ninguna de las denominaciones de los Grupos Parlamentarios ya constituidos, y los nombres de todos sus miembros, el de su representante y el de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle. En ningún caso, podrán constituir Agrupación separada Diputados que pertenezcan a un mismo Partido.

4. El Portavoz del GP Mixto no podrá ser miembro de ninguna de las Agrupaciones del mismo.

**Segundo.** A las reuniones de la Junta de Portavoces podrán asistir con voz y con voto ponderado, además del Portavoz del GP Mixto, los representantes de las Agrupaciones que se hayan constituido dentro del mismo, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior.

**Tercero.** Los Diputados así agrupados en el seno del GP Mixto, podrán formular enmiendas a los Proyectos de Ley, presentar Proposiciones de Ley y no de Ley y ejercer las demás iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo. En tales casos la firma del representante de la Agrupación hará innecesaria la del GP Mixto.

Las Agrupaciones necesitarán de otro Grupo distinto al Mixto para proponer iniciativas que reglamentariamente requieran la firma de dos Grupos Parlamentarios.

**Cuarto.** Al amparo de lo establecido en el artículo 65.2 RCV, el tiempo de las intervenciones del GP Mixto, cuando se hayan constituido Agrupaciones se ampliará por cada Agrupación constituida en la mitad del tiempo que se establezca para cada intervención de Grupo.

El 21 de enero de 1987 los Sres Diputados arriba mencionados solicitaron por escrito, al amparo de la Resolución 2270/I, la constitución, dentro del Grupo Parlamentario Mixto, de la *Agrupación del Partido Demócrata Popular o Agrupación del PDP* y designaron como *Portavoz* de la misma a uno de ellos y como Portavoces adjuntos a los demás miembros de la Agrupación. La Mesa de las Cortes Valencianas aceptó la designación de Portavoz de la Agrupación, pero no la de Portavoces adjuntos, proponiendo la designación de un solo Portavoz Suplente. La Agrupación aceptó la propuesta formulada por la Mesa de las Cortes Valencianas y designó un único Portavoz Suplente de la agrupación. Finalmente, el 1 de abril de 1987 otra Diputada solicitó la baja en el GP Popular y la incorporación al GP Mixto. La Mesa de las Cortes Valencianas tuvo conocimiento de dicha solicitud en la reunión de 8 de abril y en la misma acordó la incorporación de la Sra. Diputada al GP Mixto.

Pese todos estos movimientos en el Grupo Mixto, no consta que se adoptara por los órganos rectores de la Cámara acuerdo especial alguno en materia de subvenciones a dicho Grupo durante esta Legislatura.

#### 4.2. El Grupo Parlamentario Mixto en la II Legislatura

La II Legislatura se desarrolló entre los años 1987 y 1991. La composición inicial de las Cortes, sobre un total de 89 Diputados fue la siguiente:

- GP Socialista, 42 Diputados.
- GP Alianza Popular, 25 Diputados.
- GP Centro Democrático y Social, 10 Diputados.
- GP Nacionalista Unio Valenciana, 6 Diputados.
- GP Esquerra Unida-Unitat del Poble Valencià, 6 Diputados.

La normativa aplicable al Grupo Parlamentario Mixto seguía siendo la misma que estaba vigente en el final de la I Legislatura.

En fecha 23 de noviembre de 1987 un Diputado del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, solicitó su incorporación al Grupo Mixto, el cual quedó constituido tras el acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes Valencianas el mismo día. El 29 de enero de 1988 dos Diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Unitat del Poble Valencià, solicitaron su baja en el mismo y su incorporación al Grupo Parlamentario Mixto. Además, acordaron designar como Síndic del Grupo a uno de ellos y como Síndic Adjunt al otro. La Mesa de las Cortes Valencianas acordó en la reunión de 9 de febrero de 1988 tener conocimiento de los escritos presentados y declarar que el Grupo Parlamentario Mixto quedaba compuesto además por los

---

*El tiempo total resultante se distribuirá por partes iguales entre las Agrupaciones constituidas y el resto del GP Mixto, sin que puedan intervenir por la totalidad del GP Mixto más de tres Diputados.*

**Disposición Final.**

*La presente Resolución entrará en vigor el mismo día de su publicación en el BOCV».*

dos Diputados mencionados, quienes tendrían la condición de Portavoz y Portavoz Adjunto del referido Grupo Parlamentario.

El 31 de mayo de 1989 se aprobó un Texto Refundido del Reglamento de las Cortes Valencianas que introdujo algunas modificaciones en la regulación (arts. 20 a 25) de los Grupos Parlamentarios. El número mínimo para la formación de Grupo Parlamentario no varió (*tres Diputados*), ni el carácter asimilado al resto de Grupos del Grupo Parlamentario Mixto, el artículo 21.4 permitía a los Diputados que no fueran miembros de un Grupo Parlamentario ya constituido asociarse al mismo al inicio de su mandato y el artículo 24.1 permitía al Diputado el cambio de Grupo Parlamentario dentro de los ocho primeros días de cada período de sesiones.

En materia de subvenciones, el artículo 25.1 RCV reconocía de nuevo implícitamente al Grupo Parlamentario Mixto el derecho a recibir —como el resto de Grupos Parlamentarios— una asignación fija, idéntica para todos, *«suficiente para cubrir las necesidades mínimas de funcionamiento, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria»*. El apartado 2 del precepto establecía novedosamente que *«los Síndics o Portavoces de los Grupos Parlamentarios recibirán una asignación económica fijada por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, como representantes de sus Grupos Parlamentarios. Además, dos Portavoces Adjuntos de los Grupos Parlamentarios que tengan al menos veinte Diputados y un Portavoz Adjunto de los demás Grupos Parlamentarios, con excepción del Grupo Parlamentario Mixto, recibirán asimismo una asignación económica igualmente fijada por la Mesa, oída la Junta de Portavoces»*.

Tampoco consta que se adoptara por los órganos rectores de la Cámara acuerdo especial alguno en materia de subvenciones al Grupo Mixto durante esta Legislatura.

#### **4.3. Del Grupo Parlamentario Mixto al Grupo Mixto en la III Legislatura**

La III Legislatura se desarrolló entre los años 1991 y 1995. La composición inicial de las Cortes, sobre un total de 89 Diputados fue la siguiente:

- GP Socialista, 45 Diputados.
- GP Popular, 31 Diputados.
- GP Unió Valenciana, 7 Diputados.
- GP Esquerra Unida, 6 Diputados.

En los tres primeros años de la Legislatura la normativa aplicable al Grupo Parlamentario Mixto siguió siendo la contenida en el RCV de 31 de mayo de 1989, complementado por la Resolución de carácter general 2270/I dictada por la Presidencia el 7 de enero de 1987.

Hay que señalar, sin embargo, que en materia de subvenciones a los Grupos Parlamentarios se dictó la importante STC 214/1990 de 20 de diciem-

bre, que consideraba «... evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios...»; la STC, con referencia a la cuantía de la subvención, estableció la siguiente doctrina: «La graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el artículo 23 CE». Por todo ello, la STC desestimó el recurso de amparo interpuesto contra Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa Asamblea de Madrid que reconocían a un Diputado, integrado en el Grupo Mixto como único miembro del mismo, el derecho a recibir un quinto de la subvención fija anual y la subvención variable que corresponda a un Diputado.

El 18 de septiembre de 1992, los miembros del GP Popular solicitaron por unanimidad que se llevase a efecto la separación del Grupo Parlamentario de un Diputado. La Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión de 20 de octubre de 1992, oída la Junta de portavoces, acordó la constitución del Grupo Parlamentario Mixto que estaría integrado por este Diputado. En lo referente a las subvenciones, la Mesa de las Cortes Valencianas acordó que el Grupo Parlamentario Mixto, mientras estuviera integrado por un solo Diputado, percibiría la cantidad variable fijada por la Mesa para todos los Grupos Parlamentarios en función de su número, pero solo una tercera parte de la subvención fija prevista en el RCV.

Contra dicho acuerdo presentó recurso de reposición el Diputado. El recurso fue desestimado mediante el Acuerdo de la Mesa 669/III, de 26 de noviembre de 1992, citando expresamente como fundamento de la desestimación la STC 214/1990 anteriormente citada.

En sesión celebrada el día 30 de junio de 1994, el Pleno de las Cortes Valencianas aprobó un nuevo RCV (BOCV, núm. 201, de 6 de julio) que entró en vigor el 1 de septiembre de 1994 y que introdujo importantes modificaciones en la regulación de los Grupos Parlamentarios contenida en los artículos 22 a 27. Ya no se permite la asociación de un Diputado a un Grupo Parlamentario ya constituido, ni el cambio de Diputados de uno a otro Grupo Parlamentario dentro de los ocho primeros días de cada período de sesiones. El Grupo Mixto ya no aparece como un Grupo Parlamentario más, sino como un grupo residual nutrido por los Diputados que en el inicio de la Legislatura pertenezcan a formaciones políticas que no puedan constituir Grupo Parlamentario (*mínimo tres Diputados*), los que accediendo a la Cámara con posterioridad al inicio no pueden quedaban integrados en un Grupo Parlamentario, por aquellos que causan baja en su

Grupo Parlamentario a lo largo de la Legislatura y, finalmente, por aquellos Diputados pertenecientes a un Grupo que quede disuelto al reducirse por debajo del número mínimo de Diputados exigido para constituir Grupo Parlamentario.

Específicamente, en materia de subvenciones a los Grupos Parlamentarios, el artículo 27.1 RCV mantenía la redacción tradicional al establecer que *«las Cortes pondrán a disposición de los Grupos Parlamentarios los locales y medios materiales suficientes para que puedan cumplir su función parlamentaria, y se les asignará, con cargo a su presupuesto una subvención fija, idéntica para todos, suficiente para cubrir las necesidades de funcionamiento, y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos...»*. Sin embargo, el apartado 2 del precepto introducía una novedad importante dirigida a singularizar el tratamiento al Grupo Mixto: *«En el caso del Grupo Mixto, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, podrá disponer que la subvención fija sea proporcional al número de Diputados que lo integren»*<sup>28</sup>.

Esta singularidad se producía también en lo referente a las asignaciones económicas a los Síndics y Portavoces Adjuntos (art. 27.3), en la que se mantenía la redacción del apartado 3 del artículo 25 del anterior RCV: *«Los síndics de los Grupos Parlamentarios recibirán una asignación económica fijada por la Mesa, oída la Junta de Síndics, como representantes de sus Grupos Parlamentarios. Además, dos portavoces adjuntos de los Grupos Parlamentarios que tengan al menos veinte Diputados y un portavoz adjunto de los demás Grupos Parlamentarios, con la excepción del Grupo Mixto, recibirán asimismo una asignación económica igualmente fijada por la Mesa, oída la Junta de Síndics»*.

Como resumen de lo anterior, podríamos decir que en el último año de la III Legislatura de las Cortes Valencianas, se aprueba un nuevo RCV que suprime la denominación Grupo Parlamentario Mixto, pues distingue entre los Grupos Parlamentarios, que se constituyen al inicio de la Legislatura con arreglo al procedimiento establecido en los artículos 22 y 23 RCV, y el Grupo Mixto, que sólo se constituye en los supuestos específicos previstos en los artículos 24.1 y 3, 25.1 y 26.1 y 3 RCV. Además, el RCV suprime la equiparación de las denominaciones Sindic y Portavoz. Los Síndics son los representantes oficiales de sus respectivos Grupos Parlamentarios (art. 23.3.<sup>o</sup>). Los Grupos Parlamentarios, por tanto, no tienen propiamente Portavoz, sino Sindic, pero pueden tener hasta tres Portavoces Adjuntos (lo cual no ocurre, sin embargo, en el Grupo Mixto, porque lo prohíbe expresamente el art. 23.2 in fine). El RCV solo emplea, en su nuevo artículo 25.2, el término Portavoz para denominar, precisamente, al representante oficial del Grupo Mixto, cargo que ejercerá *«... cada mes uno de los Diputados integrantes del mismo, de manera rotatoria*

<sup>28</sup> La STC 15/1992, de 10 febrero, examinó la Resolución dictada por el Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, de 11 de abril de 1989, por la que se suspendía al Grupo Mixto la percepción de la asignación mensual por Grupo Parlamentario; la Sentencia declaró que *«la Resolución impugnada produjo una derogación singular de las normas reglamentarias donde se formulaba el status de los miembros del Grupo Parlamentario, vulnerando el derecho fundamental a la igualdad en cuanto privaba al Grupo Mixto de la subvención establecida en el Reglamento igual para todos y que ya venía percibiendo...»*.



por orden alfabético de primer apellido, salvo acuerdo unánime de todos los miembros del Grupo Mixto». Finalmente, el nuevo artículo 27.3.º RCV no prevé expresamente el otorgamiento de una asignación económica al Portavoz del Grupo Mixto.

En fecha 27 de julio de 1994, una vez transcurrido el plazo previsto en el artículo 23.1.º RCV sin que un Diputado del partido Unió Valenciana —quien había obtenido el acta de Diputado unos días antes— hubiera solicitado su incorporación a alguno de los Grupos Parlamentarios existentes en la Cámara, la Mesa de las Cortes Valencianas acordó considerarlo «... incorporado al Grupo Parlamentario Mixto...», que se había constituido antes de la aprobación del nuevo Reglamento y se hallaba integrado por el Diputado expulsado por el GP Popular. En materia de subvenciones, el 12 de septiembre de 1994 la Mesa de las Cortes Valencianas adoptó el Acuerdo 1574/III acordando que el Grupo Mixto percibiera, con efectos desde la incorporación del ex Diputado del partido Unió Valenciana, «... la cantidad variable fijada por la Mesa para todos los Grupos Parlamentarios y dos terceras partes de la subvención fija establecida de igual manera...».

El 6 de septiembre de 1994, los dos Diputados comunicaron al Presidente de las Cortes Valencianas que, para dar cumplimiento al artículo 25.2 RCV, se sustituirían en la condición de Portavoz del GP Mixto alternativamente cada mes.

El día 7 de marzo de 1995, se concede credencial de Diputada de las Cortes Valencianas a una Diputada del partido Unió Valenciana, quien tomó posesión de su cargo en la sesión plenaria de 8 de marzo, siendo adscrita al Grupo Mixto a solicitud propia, la cual fue tramitada por la Mesa de las Cortes Valencianas en su reunión de 14 de marzo de 1995.

#### 4.4. El Grupo Mixto en la IV Legislatura

La IV Legislatura se desarrolló entre los años 1995 y 1999. La composición inicial de las Cortes, sobre un total de 89 Diputados fue la siguiente:

- GP Popular, 42 Diputados.
- GP Socialista, 32 Diputados.
- GP Esquerra Unida-Els Verds, 10 Diputados.
- GP Nacionaliste Unió Valenciana, 5 Diputados.

En toda la Legislatura la normativa aplicable al Grupo Mixto siguió siendo la contenida en el RCV de 30 de junio de 1994, complementado por la Resolución de carácter general 2270/I dictada por la Presidencia el 7 de enero de 1987.

En fecha 9 de diciembre de 1996, los Diputados del GP Nacionaliste Unió Valenciana comunicaron por escrito a la Mesa de las Cortes Valencianas la decisión adoptada unánimemente por los Diputados de dicho Grupo de separar del mismo a un Diputado que, además, en aquel momento era titular de la Presidencia de las Cortes Valencianas. La Mesa de las Cortes Valen-

cianas en su reunión de 16 de diciembre de 1996, con la abstención del Presidente, acordó la constitución del Grupo Parlamentario Mixto, integrado únicamente por él. No se adoptó en los días siguientes acuerdo alguno en materia de subvenciones al Grupo Mixto, si bien se consignaron en el Presupuesto de la Cámara para el ejercicio de 1997 las cantidades que hubieran permitido a la Mesa de las Cortes Valencianas asignar al único miembro del Grupo Mixto, como Portavoz del mismo, una cuantía similar a la reconocida a los Síndics de los Grupos Parlamentarios; sin embargo, dicha asignación no llegó a efectuarse por la Mesa, pues el 23 de diciembre de 1996 se produjo el fallecimiento del Presidente acaecido, prácticamente, en el curso de una sesión del Pleno de las Cortes.

A resultas del fallecimiento del Presidente, se otorgó Acta y credencial de Diputado al siguiente en la lista del partido Unió Valenciana, el cual, tras jurar su cargo y tomar posesión del mismo, el día 12 de febrero de 1997, solicitó su adscripción al Grupo Mixto. La Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión celebrada el día 18 de febrero de 1997 acordó, de conformidad con lo previsto en el artículo 25.1 RCV, la constitución del Grupo Mixto y la incorporación al mismo de este Diputado. Asimismo, la Mesa acordó en dicha reunión que «... la subvención fija que perciba el Grupo Mixto sea de un tercio del total que tienen asignado el resto de Grupos Parlamentarios...». Así mismo, al Diputado se le concedió, en su condición de Portavoz del Grupo Mixto, la asignación establecida por la Mesa, oída la Junta de Síndics, para los Portavoces Adjuntos de los Grupos Parlamentarios.

En fecha 29 de septiembre de 1997, tres Diputados integrantes de la formación Nova Esquerra solicitaron su baja en el GP Esquerra Unida-Els Verds y su alta en el Grupo Mixto. Dicho Grupo fue constituido en virtud de Acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas 1709/IV de 29 de septiembre de 1997. En materia de subvenciones la Mesa de las Cortes el 29 de septiembre de 1997 adoptó el Acuerdo 1686/IV resolviendo que «puesto que el Grupo Mixto ya ha alcanzado el número mínimo que se necesita para formar un grupo, la subvención fija para este será a partir de ahora la misma que para el resto de Grupos Parlamentarios».

Finalmente, ya en el final de la Legislatura, los días 5 y 15 de febrero de 1999 causaron baja en el GP Socialista dos Diputados que pasaron a integrarse en el Grupo Mixto en virtud de los acuerdos adoptados por la Mesa de las Cortes los días 8 y 15 de febrero respectivamente.

#### 4.5. El Grupo Mixto en la V Legislatura

La V Legislatura se desarrolló entre los años 1999 y 2003. La composición inicial de las Cortes, sobre un total de 89 Diputados fue la siguiente:

- GP Popular, 49 Diputados.
- GP Socialista-Progressistes, 35 Diputados.
- GP Esquerra Unida del País Valencià, 5 Diputados.

En toda la Legislatura la normativa aplicable al Grupo Mixto siguió siendo la contenida en el RCV de 30 de junio de 1994, complementado por la Resolución de carácter general 2270/I dictada por la Presidencia el 7 de enero de 1987.

El 17 de noviembre de 2001, tras causar baja en el GP Socialista-Progresistas, un Diputado integrante de la formación Els Verds, pasó a constituir el Grupo Mixto. La Mesa de las Cortes Valencianas, oída la Junta de Síndics, mediante el Acuerdo 2079/V, de 20 de noviembre, aprobó la constitución del Grupo Mixto y le asignó un tercio de la subvención fija correspondiente por igual a todos los Grupos Parlamentarios, así como la parte de subvención variable proporcional a un Diputado y finalmente, en su condición de Portavoz del Grupo Mixto, la cantidad establecida para los Portavoces Adjuntos de los Grupos Parlamentarios.

#### 4.6. El Grupo Mixto en la VI legislatura

La VI Legislatura se desarrolló entre los años 2003 y 2007. La composición inicial de las Cortes, sobre un total de 89 Diputados fue la siguiente:

- GP Popular, 48 Diputados.
- GP Socialista, 35 Diputados.
- GP EU-Els Verds-Esquerra Valenciana, Entesa, 6 Diputados.

En casi toda la VI Legislatura la normativa aplicable al Grupo Mixto siguió siendo la contenida en el RCV de 30 de junio de 1994, complementado por la Resolución de carácter general 2270/I dictada por la Presidencia el 7 de enero de 1987. Ha de hacerse constar, no obstante, que la Presidencia de Les Corts dictó una nueva *Resolución de carácter general la 5/VI, de 17 de noviembre de 2005, sobre derechos y deberes de los Diputados que se incorporan al Grupo Mixto una vez iniciada la legislatura* (BOCV, núm. 155, de 22 de diciembre). Asimismo, ha de significarse que el Pleno de Les Corts, el 18 de diciembre de 2006 aprobó, con el apoyo exclusivo del Grupo Parlamentario Popular, un nuevo RCV al que más tarde haremos referencia.

El 15 de noviembre de 2005 un Diputado del GP Popular, mediante escrito dirigido a la Presidencia de Les Corts, manifestó su decisión de causar baja voluntaria en el Partido y el Grupo Parlamentario Popular y de «mantener el escaño como Diputado y de constituir el Grupo Mixto». La Mesa de les Corts tramitó el documento en la misma fecha y solicitó al Letrado Mayor la elaboración de un informe jurídico, que fue entregado al día siguiente, fecha en que la Mesa tuvo por constituido el Grupo Mixto. En la reunión de 17 de noviembre de 2005, la Mesa de Les Corts, una vez oída y de acuerdo con la Junta de Síndics, adoptó el Acuerdo 1554/VI y aprobó la subvención mensual que le correspondería al nuevo Grupo Mixto: 296 euros.

Complementariamente, el 15 de diciembre de 2005 la Mesa adoptó el Acuerdo 1599/VI, aprobando la modificación de la *Disposición Adicional Tercera de las Bases de ejecución y gestión del Presupuesto de las Cortes Valencianas para*

el 2006, e incorporando a la misma la subvención ya concedida al Grupo Mixto: 296 euros. Frente a dicho Acuerdo 1599/VI se interpuso por el Diputado un recurso contencioso administrativo, que fue declarado inadmisibile por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y también un recurso de amparo que se halla actualmente pendiente de resolución ante el Tribunal Constitucional.

Un día después de la constitución del Grupo Mixto, el 17 de noviembre de 2005, la Presidencia dictó la *Resolución de carácter general número 5/VI sobre derechos y deberes de los Diputados que se incorporan al grupo Mixto una vez iniciada la Legislatura*. Ya en el tramo final de la Legislatura, el Pleno de Les Corts aprobó un nuevo RCV, introduciendo importantes modificaciones en esta y otras materias. A ambas normas nos referiremos de un modo más concreto posteriormente.

## V. LA CUESTIÓN DE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA AL PORTAVOZ DEL GRUPO MIXTO EN LA IV LEGISLATURA

La cuestión relativa a la asignación económica al Portavoz del grupo Mixto en la IV Legislatura surgió a raíz de la reunión celebrada por la Junta de Sindics el 18 de febrero de 1997, en la que la Presidencia informó que, en su condición de Portavoz del Grupo Mixto, el Diputado recién incorporado al mismo percibiría, además de las retribuciones que le correspondieran como Diputado, las asignadas al Portavoz Adjunto de un Grupo Parlamentario. El Diputado presentó un recurso de reposición en el que impugnó el acuerdo alcanzado en la Junta de Sindics y solicitó que se le concedieran los derechos y prerrogativas de su condición de Portavoz.

Esta petición suscitó una controversia que fue resuelta por la Mesa atendiendo diversas consideraciones. En primer lugar, la Mesa entendió que la denominación Grupo Mixto, utilizada en el Acuerdo adoptado el 18 de febrero de 1997, era conforme con lo previsto en el vigente RCV, aprobado por el Pleno el 30 de junio de 1994, y a partir del cual ya no cabía hablar propiamente de Grupo Parlamentario Mixto. El RCV incorporaba el criterio que considera justificado y conveniente utilizar la denominación Grupos Parlamentarios para hacer referencia a los que, en cada Cámara, se constituyen al inicio de la Legislatura —siguiendo el procedimiento establecido en los distintos Reglamentos— y que se hallan integrados por Diputados que pertenecen a una formación política que ha obtenido el número de escaños que el Reglamento de la Cámara exige como mínimo para la formación de un Grupo Parlamentario. Quedaba, por tanto, reservada la denominación Grupo Mixto para hacer referencia al que había de constituirse en los supuestos específicos previstos en los artículos 24.1, 25.2 y 26.1 RCV. Bien entendido, por otra parte, que el RCV daba un tratamiento singular, dentro del Grupo Mixto, a «... los Diputados incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubieran obtenido menos de tres esca-

ños...», los cuales podrían constituirse en agrupación independiente dentro del mismo.

En segundo lugar, la Mesa de las Cortes sostuvo que el representante oficial del Grupo Mixto era el Portavoz. Así se establecía en el artículo 25.2 RCV. La denominación de Sindic no le era aplicable pues queda reservada, en el artículo 23.3 RCV, para designar a los representantes oficiales de los Grupos Parlamentarios; por otra parte, no se le concedió al Diputado en ningún momento la condición de Portavoz Adjunto a todos los efectos, tal y como el mismo afirmó, erróneamente, en su escrito de recurso. Esta diferenciación entre Sindic y Portavoz era una de las consecuencias que se introducían en el RCV, a raíz de la distinción entre Grupos Parlamentarios y Grupo Mixto.

En tercer lugar, la Mesa consideró que el RCV no preveía expresamente el otorgamiento de una asignación económica al Portavoz del Grupo Mixto. La lectura del tenor literal del artículo 27.3 RCV muestra que en el mismo solo se establecía el derecho de los Sindics a percibir una asignación económica como representantes de sus Grupos Parlamentarios y el derecho a percibir una asignación económica —que sería fijada por la Mesa, oída la Junta de Sindics— de «... dos portavoces adjuntos de los Grupos Parlamentarios que tengan al menos veinte Diputados y un portavoz adjunto de los demás Grupos Parlamentarios, con la excepción del grupo mixto...».

Como puede verse, la dicción literal del precepto no prohibía, ni excluía, la posibilidad de que la Mesa, oída la Junta de Sindics, estimase procedente conceder al Portavoz del Grupo Mixto la asignación prevista para los Portavoces Adjuntos de los grupos Parlamentarios. Hecha esta consideración, la Mesa así lo había aprobado el 18 de febrero de 1997, estimando que la función de representante del Grupo Mixto comportaba unas necesidades superiores a las de cualquier Diputado, que justificaban la disposición de unos recursos que permitieran atenderlas debidamente. Sin dichos recursos podría entenderse que la Cámara no había dotado al Grupo Mixto de los medios materiales necesarios para que el Portavoz que había de representarlo pudiera ejercer sus funciones, y que con ello se conculcaba el principio de igualdad en el ejercicio de los cargos y funciones públicas proclamado por el artículo 23.2 de la Constitución.

La redacción del artículo 27.3 RCV no amparaba, sin embargo, la pretensión del recurrente de que, necesariamente, la asignación que se concediera al Portavoz del Grupo Mixto había de tener la misma cuantía que la concedida a los Sindics de los Grupos Parlamentarios. No existiendo en el precepto un reconocimiento expreso del derecho de aquel Portavoz a percibir asignación alguna, mal podía afirmarse que del precepto mismo derivase la necesidad de que, en caso de que la asignación se estableciera, hubiera de serlo en una cuantía similar a la asignada a los Sindics. Más bien parecía desprenderse del conjunto del artículo 27 el criterio favorable a que la dotación económica del Grupo Mixto guardase, en todo caso, proporción con la dimensión numérica del mismo.

Este era, también, el parecer extendido en la doctrina y el que se recogía en la Jurisprudencia Constitucional, específicamente en la STC 214/90 de

20 de diciembre, que hemos citado reiteradamente en este estudio y la cual señala lo siguiente:

*«... resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el artículo 23 CE...».*

La aplicación de la anterior doctrina a la cuestión planteada condujo a estimar que, a la vista del tenor literal del artículo 27.3 RCV, la asignación al Portavoz del Grupo Mixto, integrado por un solo Diputado, de la cantidad asignada a los Portavoces Adjuntos de los Grupos Parlamentarios, constituía una medida doblemente justificada. Por un lado, se amparaba en la procedencia de dotar al Grupo Mixto de los medios materiales necesarios para que el Portavoz que hubiera de representarlo pudiera ejercer sus funciones; por otro, respondía legítimamente a un criterio de equidad que no atentaba a las exigencias derivadas de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución.

El examen de los precedentes existentes en la Cámara en relación con las asignaciones percibidas por el Portavoz del Grupo Mixto en las diferentes Legislaturas, no resultaba determinante. Con anterioridad al entonces vigente RCV, el Grupo Mixto era considerado expresamente un Grupo Parlamentario como los restantes y existía una equiparación expresa de los términos Sindic y Portavoz, utilizándose este último para denominar al representante oficial del Grupo Parlamentario Mixto. Ello impedía efectuar validamente una invocación comparativa de las asignaciones otorgadas a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios Mixtos constituidos durante las tres primeras Legislaturas de las Cortes Valencianas. Por lo que se refiere a la IV Legislatura, hay que señalar que, con anterioridad al criterio de la Junta de Síndics cuya revisión fue demandada por el Diputado Ferraro Sebastia, no se había adoptado por la Mesa de las Cortes Valencianas acuerdo alguno estableciendo una asignación económica al Portavoz del Grupo Mixto. Es lo cierto, sin embargo, que a raíz del Acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes Valencianas en su reunión de 16 de diciembre de 1996 se constituyó el Grupo Mixto, integrado por el Presidente de las Cortes Valencianas, que pertenecía al GP Nacionalista Unió Valenciana desde el inicio de la legislatura. Pero también lo es que no se adoptó en los días siguientes acuerdo alguno relativo al tema que nos ocupa y que, aun cuando se consignaron presupuestariamente para el ejercicio de 1997 las cantidades, que hubieran permitido

a la Mesa de las Cortes Valencianas fijar dicha asignación en una cuantía similar a la reconocida a los Síndics, no llegó a adoptarse después por la Mesa ningún acuerdo determinando la cantidad que correspondía asignar al Presidente que había sido expulsado de su Grupo Parlamentario por el resto de miembros del mismo.

En consecuencia, la Mesa de las Cortes resolvió desestimando el recurso deducido por el Diputado contra el criterio adoptado por la Junta de Síndics el pasado día 18 de febrero de 1997 —favorable a conceder al Portavoz del Grupo Mixto la asignación económica concedida a los Portavoces Adjuntos de los Grupos Parlamentarios— por considerarlo conforme a derecho. Contra dicho acuerdo de la Mesa no se presentó recurso alguno.

## VI. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES AL GRUPO MIXTO: LA CUESTIÓN SUSCITADA EN LA VI LEGISLATURA DE LAS CORTES VALENCIANAS

Sintetizando lo ya escrito anteriormente, diremos que el 15 de noviembre de 2005 UN Diputado del GP Popular, mediante escrito dirigido a la Presidencia de Les Corts, manifestó su decisión de causar baja voluntaria en el Partido y el Grupo Parlamentario Popular, de «mantener el escaño como Diputado y de constituir el Grupo Mixto». La Mesa de les Corts tramitó el documento en la misma fecha, y solicitó al Letrado Mayor la elaboración de un informe jurídico, que fue entregado al día siguiente, fecha en que La Mesa tuvo por constituido el Grupo Mixto. En la reunión de 17 de noviembre de 2005, la Mesa de Les Corts, una vez oída y de acuerdo con la Junta de Síndics, adoptó el Acuerdo 1554/VI y aprobó la subvención mensual (296 euros) que le correspondería al nuevo Grupo Mixto. Complementariamente, el 15 de diciembre de 2005 la Mesa adoptó el Acuerdo 1599/VI, aprobando la modificación de la *Disposición Adicional Tercera de las Bases de ejecución y gestión del Presupuesto de las Cortes Valencianas para el 2006*, e incorporando a la misma la subvención ya concedida al Grupo Mixto. Frente a dicho Acuerdo 1599/VI se interpuso por el Diputado un recurso contencioso administrativo, que fue declarado inadmisibile por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y un recurso de amparo que se halla actualmente pendiente de resolución ante el Tribunal Constitucional.

La subvención asignada al Grupo Mixto lo fue en el único concepto de subvención fija. No se concedió cantidad alguna en concepto de subvención variable, ni tampoco se le concedió al Diputado, en su condición de Portavoz del Grupo Mixto, la cantidad asignada a los Portavoces Adjuntos de los Grupos Parlamentarios.

La razón invocada para este tratamiento económico se explicitó claramente por el Grupo Popular, que era el mayoritario en la Cámara: avanzar en la lucha contra el transfuguismo político. En este sentido, el Grupo mayoritario manifestó su disposición a propiciar una reforma del Reglamento de

Les Corts para la resolución definitiva de todas las cuestiones necesarias para avanzar en la lucha contra el transfuguismo político, e incluso instó a la Presidencia a elaborar y aprobar transitoriamente una Resolución de carácter general interpretativa del Reglamento o que supliera las lagunas apreciadas en el mismo en esta materia y que permitiera resolver las cuestiones planteadas, siempre desde la óptica de ir avanzando en la lucha contra el transfuguismo político.

El criterio para la cuantificación de la subvención fija asignada al Grupo Mixto consistió en la operación de sumar las subvenciones fijas asignadas a los tres Grupos Parlamentarios y dividir la cantidad resultante por 89. El resultado de esta operación sería la cantidad asignable en tal concepto al Grupo Mixto integrado por un Diputado: 296 euros mensuales.

Frente a dicho Acuerdo 1599/VI se interpuso por el Diputado un recurso contencioso administrativo, invocando el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales y considerando lesionado su derecho a ejercer su cargo en condiciones de igualdad, conforme a lo previsto en el artículo 23.2 CE.

Sin embargo, para la resolución del recurso contencioso administrativo interpuesto debía examinarse previamente una cuestión procesal de profundo alcance: ¿Es competente la jurisdicción contencioso administrativa para conocer y enjuiciar el acuerdo de la Mesa del Parlamento que asigna a los Grupos Parlamentarios las subvenciones previstas en los Reglamentos de las Cámaras?

Les Corts han sostenido procesalmente la tesis de que no corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el control jurisdiccional del acto mediante el cual se cuantifica la subvención que corresponde asignar a los Grupos Parlamentarios y, en este caso, al Grupo Mixto. El acuerdo adoptado por la Mesa no puede calificarse como un acto materialmente administrativo de *«personal, administración y gestión patrimonial sujeto a derecho público»* adoptado por el órgano colegiado de gobierno de la Cámara. Dicho acuerdo, y aquellos que se adoptaron anteriormente por los órganos de Les Corts sobre la misma materia, constituyen actos parlamentarios adoptados en base a la previsión contenida en el artículo 27 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV) que regula las subvenciones que han de asignarse por Les Corts a los Grupos Parlamentarios para que puedan cumplir sus funciones parlamentarias.

Tal y como especifica el artículo 1.3.a) LJCA y como declara la Exposición de Motivos de la propia Ley, no corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa el enjuiciamiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con un acto dictado en ejercicio de la potestad de autoorganización del Parlamento y relativo a aspectos que inciden directamente en la configuración y el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios y del Grupo Mixto, e, indirectamente, en el estatuto de derechos de los Diputados integrados en estos.

Como ejemplo ilustrativo, podría decirse que no estamos ante una asignación de subvenciones como las que en materia de Cooperación Interna-



cional al Desarrollo aprueba anualmente la Mesa de las Cortes Valencianas conforme a las Bases aprobadas por la propia Mesa. En este caso, la Base Décima, 3, de la Convocatoria dice textualmente que la resolución final del proceso *«pondrá fin a la vía administrativa y, contra la misma, se podrá interponer, potestativamente, recurso de reposición ante la Mesa de las Cortes Valencianas, en el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al de su notificación al interesado, de conformidad con lo previsto en los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, o bien recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde...»*.

La defensa procesal de les Corts sostuvo que el acto impugnado era un acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes Valencianas en una materia y en aplicación de unas normas estrictamente parlamentarias, relativas al funcionamiento de los Grupos Parlamentarios y del Grupo Mixto. Esta materia afecta a los Grupos Parlamentarios en que los Diputados y Diputadas deben integrarse para participar en la actividad parlamentaria y es insertable en el núcleo de la función representativa que a los mismos corresponde, esto es, en su estatuto como miembros del Parlamento del que forman parte.

Esta tesis no es sino una concreción de la doctrina general según la cual no corresponde a los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa el control jurisdiccional de los actos adoptados por los Parlamentos en materia parlamentaria. Está por tanto en sintonía con lo declarado recientemente por la Sentencia 76/2006, de 23 de enero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana en el Recurso contencioso administrativo 1/39/2004, interpuesto en su día contra *«la proclamación de la Mesa de las Cortes Valencianas de fecha siete de noviembre de dos mil tres, el acuerdo de las Cortes Valencianas sobre elección de tres miembros de la Academia Valenciana de la Lengua de fecha siete de noviembre de dos mil tres y el nombramiento como académicos de D. Ángel Vicente Calp Climent, D. Emilio Casanova Herrero y D. Manuel Pérez Saldaña, por Decreto 20/2003, de dieciocho de noviembre del Presidente de la Generalitat...»*. La Sentencia declara lo siguiente:

*«Procede en primer lugar examinar la competencia para fiscalizar los actos de las Cortes Valencianas por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siendo muy clara la dicción del artículo 10.b) en relación con el artículo 1.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (...) lo que nos viene a decir el precepto con toda claridad es que toda institución, incluidas las Cortes Valencianas, realiza funciones que podemos denominar administrativas, así, para su funcionamiento necesita contratar personas, bien en régimen laboral bien funcionarial, para ello deberá seguir la normativa de la función pública o derecho laboral con las particularidades que tenga en su normativa; igualmente, necesita un material para desenvolverse o realizar obras en sus locales o administrar el patrimonio que tenga asignado, en estos casos, al actuar como una administración su actuación es fiscalizable por la Jurisdicción Contencioso Administrativa (...) Nos encontramos con lo que podemos denominar «actos parlamentarios no legislativos, en nues-*

tro caso las Cortes Valencianas ejercieron una competencia que le atribuía el artículo 13 de la Ley 7/1988, de 16 de septiembre, de Creación de la Academia Valenciana de la Lengua, lo que significa que caen fuera de la órbita del derecho administrativo y no son fiscalizables por la Jurisdicción Contencioso Administrativa. No es que sean inmunes a la fiscalización, sino que debe hacerse vía artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (...) En definitiva, la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al artículo 69.a) de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, carece de jurisdicción para el enjuiciamiento del acuerdo impugnado, desde este prisma, procede decretar la inadmisibilidad».

Frente a la Sentencia se interpuso por la parte actora recurso de casación que se halla, en la fecha presente, pendiente de admisión ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Lo paradójico de este caso es que la Sala declaró la inadmisibilidad en Sentencia, pese a haber rechazado expresamente —tras recibir el expediente— la petición formulada por Les Corts de declarar inicialmente la inadmisión del recurso por falta de jurisdicción<sup>29</sup>.

Los Grupos Parlamentarios constituyen un instrumento esencial de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos, que está directamente conectado con el núcleo de derechos que corresponden a cada Diputado en ejercicio de su función representativa. Todo ello en el marco de un parlamentarismo racionalizado como el que se establece en nuestro sistema jurídico político. Por tanto, la subvención que reciben los Grupos Parlamentarios y el Grupo Mixto debe reflejar, en su vertiente económica, la dimensión que aquellos tienen en el Parlamento. El acto impugnado en el recurso que comentamos era sólo la mera reiteración, en las *Bases de Ejecución del Presupuesto de las Cortes Valencianas para el 2006*, de las cuantías de las subvenciones que habrían de abonarse en ese año a los Grupos Parlamentarios y al Grupo Mixto constituido en las Cortes Valencianas; acuerdo que no debía

<sup>29</sup> Lo excepcional es que la Sala resuelva al principio del proceso, inadmitiendo el recurso mediante auto por falta de jurisdicción. Así ocurrió, por ejemplo, con el Auto dictado en fecha 13 de enero de 2006 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña, que inadmitió el recurso interpuesto por Coalición Valenciana contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña que aprobó la *Propuesta de Proposición de Ley Orgánica que establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y deroga la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Dice la Sala que «... no estamos en presencia de un acto de la Administración Pública, sujeto al Derecho Administrativo, cual exige la LJCA para que esta pueda desarrollar su función fiscalizadora»; «... la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley u otros semejantes no es una actuación sujeta a Derecho Administrativo»...» se trata de una actividad política que culmina en un acto de tal naturaleza no susceptible de impugnación ante la JCA».

Recientemente, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana ha declarado, mediante el Auto 18/2007, de 8 de enero, la inadmisibilidad por falta de jurisdicción del recurso contencioso administrativo interpuesto por un Diputado de Les Corts contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Parlamento el 7 de junio de 2006 eligiendo un miembro de la Academia Valenciana de la Lengua y contra el Decreto del Presidente de la Generalitat que efectúa el correspondiente nombramiento. El Auto asume los argumentos expuesto por les Corts y declara que «realmente no sólo el contenido material del acto recurrido constituye una decisión estrictamente parlamentaria, sino que igual naturaleza debe extenderse a los actos formales o procedimentales conducentes a su adopción, y en los que se ubican las irregularidades que denuncia el recurrente, pues viene también directamente vinculados al ejercicio de las funciones parlamentarias del mismo, cuya protección y garantía no corresponde a este Tribunal».

ser sino la definición de la dimensión que, en lo económico y a efectos de su posibilitar su funcionamiento como tal, tenía el Grupo Mixto en la Cámara.

No hay que olvidar en esta materia que un Grupo Parlamentario existe en un Parlamento porque los Diputados electos han decidido constituirlo al inicio de la Legislatura; y subsiste mientras persistan en dicha voluntad. Es decir, la facultad de constituir Grupo Parlamentario es un derecho del Diputado. Así lo establece el artículo 22.1 RCV, que dispone expresamente que *«los Diputados, en número no inferior a tres, incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubieran comparecido como tal ante el electorado en las últimas elecciones autonómicas, tendrán derecho a constituir Grupo Parlamentario propio»*.

Así lo ha declarado también el propio Tribunal Constitucional en la STC 64/2002, de 11 de marzo de 2002, en la que se afirma 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... 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...»*.

Las cantidades que las Cortes Valencianas asignan a los Grupos Parlamentarios constituidos en las mismas y, en su caso, al Grupo Mixto, a pesar de ser calificadas con la genérica denominación de subvenciones tienen una naturaleza singular. El tratamiento singular que estas subvenciones reciben en nuestro ordenamiento jurídico se refleja en diversas normas legales. Esto puede verse por ejemplo en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, cuyo artículo 2 dispone que *«los recursos económicos de los partidos políticos estarán constituidos por: 1. Recursos procedentes de la financiación pública: b) Las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa»*.

Esta singularidad se aprecia claramente en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, cuyo artículo 4 al regular las exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley establece que *«quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley: las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales, según establezca su propia normativa»*.

Este tratamiento singular está directamente relacionado con la finalidad de las subvenciones que los Parlamentos asignan a los Grupos Parlamentarios que se constituyen en aquellos. Así se ha declarado por el Tribunal Constitu-

cional en diversas Sentencias dictadas hasta la fecha. Puede citarse por ejemplo la STC 214/90, de 20 de diciembre, dictada en el recurso de amparo interpuesto contra los Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 28 de enero y 2 de febrero de 1988, que entre otros aspectos reducen la cuantía de la subvención fija asignada a un Grupo Mixto constituido por un solo Diputado. Esta Sentencia declara que «... resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios...». Y así se declara también, reiteradamente, en la STC 15/1992, de 10 febrero, dictada en el recurso de amparo interpuesto contra la Resolución dictada por el Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria el 11 de abril de 1989, por la que se suspende al Grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual por Grupo Parlamentario<sup>30</sup>.

La singularidad jurídica antes referida se aprecia también en la jurisdicción competente y el régimen procesal aplicable para que los Diputados y Diputadas puedan recabar la tutela judicial frente a posibles vulneraciones de sus derechos fundamentales en esta materia: la jurisdicción competente es el Tribunal Constitucional y la vía procesal adecuada el recurso de amparo.

De lo anterior son un ejemplo concluyente las dos Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional a que ya se ha hecho referencia. En ambas resoluciones y de manera especialmente expresiva en la STC 15/1992, de 10 de febrero, se declara que:

*«... dicha resolución es un acto susceptible de impugnación en el procedimiento de amparo, como incluido en las previsiones del artículo 42 LOTC, es decir, por tratarse de un acto sin valor de ley, emanado de un órgano parlamentario de la Comunidad Autónoma, en cuanto vulnera un derecho o libertad protegidos mediante dicho procedimiento [SSTC, entre otras, 118/1988 (RTC 1988\118), 23/1990 (RTC 1990\23), 214/1990 (RTC 1990\214)] (...) el objeto del recurso tiene, pues, naturaleza de resolución o acto parlamentario y por ello resulta aplicable la doctrina de la STC 118/1988: “los actos internos de las Cámaras son susceptibles de control por el Tribunal Constitucional en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido por la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara. En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades”».*

<sup>30</sup> Vid. N. Pérez-Serrano Jáuregui, «Grupos Parlamentarios: Pronunciamientos recientes (Jurisprudenciales y políticos) al respecto», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, Valencia, 2001, pp. 231-270; M.<sup>a</sup> J. Ridaura Martínez, «La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Grupos Parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, Valencia, 2001, pp. 271-294.

En este sentido se ha pronunciado la STC 44/1995, de 13 de febrero, que estimó el recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 1994, que aprobó la «*Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento sobre la participación del grupo Mixto en las actividades de la Cámara*». Dicha Sentencia contiene un exhaustivo análisis sobre la *posibilidad y procedencia de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional* para recabar la tutela judicial frente a la posible violación, por el acuerdo parlamentario impugnado, de los derechos fundamentales proclamados en los artículo 14 y 23 CE e invocados por el Diputado recurrente.

Además de lo anterior, puede examinarse el ATC 200/2004, de 26 de mayo, dictado por el Tribunal Constitucional en el recurso de amparo interpuesto contra los Acuerdos de la Mesa de la Cámara del Parlamento de Navarra, todos ellos de fecha 25 de junio de 2003, ratificados por la Junta de portavoces en su sesión de 8 de septiembre de 2003, el primero sobre dotación de asistentes a los Grupos Parlamentarios, el segundo sobre asignaciones económicas especiales a los Parlamentarios Forales y el tercero sobre asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios. Las cuestiones sobre las que versa el análisis realizado por el Tribunal Constitucional en este Auto comportan un enjuiciamiento sobre la existencia o no de una vulneración del derecho a la igualdad —art. 14 CE— y el derecho a ejercer plenamente el cargo representativo —art. 23 CE— por su titular, Diputado del Grupo Mixto. Los términos en que el propio Tribunal sintetiza las bases del análisis jurídico que va a realizar, revelan la procedencia de la vía jurisdiccional y el cauce procesal en la que dicho enjuiciamiento se ha suscitado, esto es, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Con independencia de estos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, también el Tribunal Supremo, en materia de subvenciones de los Parlamentos a los Grupos Parlamentarios constituidos en los mismos, ha deslindado entre materias administrativas y parlamentarias, a efectos de determinar el régimen jurídico aplicable a los actos que se adopten y la jurisdicción competente para enjuiciarlos.

Ha sido objeto de controversia doctrinal la STS 1560/1995 (*Sala Tercera, Sección 7.<sup>a</sup>*), de 10 febrero 1995, que enjuicia un Acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 28 septiembre 1993, del siguiente tenor: «*1.º Requerir al Grupo Parlamentario Popular el reintegro inmediato de la cantidad de 198.307.919 ptas., en el Tesoro Público, y en caso de no efectuarse, adoptar las medidas pertinentes para la exigencia de las responsabilidades que pudiera derivarse... 2.º Mientras no se efectúe el reintegro mencionado de los 198.307.919 ptas., no se podrá proceder a pagar cantidad alguna al Grupo Parlamentario Popular con cargo al Presupuesto de las Cortes en concepto de la subvención a que hace referencia el artículo 26 del Reglamento de la Cámara...*».

La STS considera procedente diferenciar con claridad en materia de subvenciones de los Parlamentos a los Grupos Parlamentarios una dimensión administrativa y otra estrictamente parlamentaria. La Sentencia, que estimó el recurso de casación interpuesto, declara lo siguiente:

«[lo administrativo] ... en conclusión, el acuerdo de la Mesa, por su entidad objetiva, normativa aplicada y amplitud de sus efectos, merece ser calificado como acto de administración derivado de una actuación materialmente administrativa de un órgano de gobierno de una Asamblea legislativa, residenciable jurisdiccionalmente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los términos del artículo 74.1.c) LOPJ, que a estos efectos y por tener rango suficiente y ser posterior, ha venido a completar la regulación del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que no hacía distinciones en orden a los actos sin valor de ley, emanados de los órganos de las Asambleas Legislativas, que, cuando violan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, debían atribuirse directamente al Tribunal Constitucional. Sin que haya sido discutido, ni pueda serlo, por lo obvia, la incidencia que en las funciones propias del Diputado recurrente, o del Grupo parlamentario, o partido a que pertenece, tiene el acuerdo que se recurre, justificándose por ello la utilización del cauce procesal de la Ley 62/1978, ante la invocación razonada del artículo 23 de la Constitución.

[lo parlamentario] ... Frente a lo anteriormente argumentado no cabe esgrimir la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 214/1990 (RTC 1990\214) y 15/1992 (RTC 1992\15), a que alude el auto recurrido, pues sólo tienen con el caso enjuiciado la semejanza que puede derivar de referirse a subvenciones a obtener por Grupos Parlamentarios y a la posible incidencia de los acuerdos que entonces se recurrían en el artículo 23 CE, y en las que se había recurrido directamente ante el Tribunal Constitucional, dado que en ellas la reducción o denegación de subvenciones se relacionaba inmediatamente con temas de contenido político y directamente parlamentario atinentes, respectivamente, a la composición de las Comisiones o a las potestades del Presidente, pero no era consecuencia, como en el caso que ahora se contempla, de una actividad materialmente administrativa de control presupuestario».

Ha de citarse, en este sentido, la Sentencia 1357/01, de 24 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura que declaró la inadmisibilidad por falta de jurisdicción del recurso contencioso administrativo interpuesto contra un acuerdo de la Mesa de la Asamblea que fijó las subvenciones fijas y variables a percibir por el Grupo Mixto.

Por todo ello Les Corts sostuvieron que el acuerdo impugnado en el recurso interpuesto por el Diputado no constituía una actuación materialmente administrativa de control presupuestario, sino el propio acuerdo de asignación de la subvención al Grupo Mixto constituido en las Cortes Valencianas, asignación que no era sino la definición de la dimensión que, en lo económico y a efectos de su posibilitar su funcionamiento como tal, se otorgaba a dicho Grupo Mixto en la Institución. Las cuestiones que se suscitaban por el recurrente no se referían al posible incumplimiento de normas de gestión presupuestaria o de contabilización de gastos e ingresos. El recurrente lo que planteaba era un juicio de adecuación constitucional de la subvención asignada al Grupo Mixto en el acuerdo impugnado y la determinación de si dicha subvención vulneraba el derecho fundamental del Diputado a ejercer su cargo representativo en plenitud y en condiciones de igualdad.

Ciertamente, la subvención asignada a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Valencianas y al Grupo Mixto constituido en Les Corts era y es susceptible del análisis jurídico-constitucional que se recabó por el Diputado recurrente. La posibilidad de obtener el enjuiciamiento solicitado es una exigencia del Estado de Derecho, pero lo que las normas procesales en vigor y la doctrina del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo exigen es que ese juicio se inste y se realice en la sede jurisdiccional que corresponda, que no es la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino el Tribunal Constitucional, y mediante el cauce procesal adecuado, que no es el recurso contencioso administrativo, sino el recurso de amparo.

Finalmente, la Sala de lo Contencioso Administrativo —Sección 1.<sup>a</sup>— del TSJ de la Comunidad Valenciana (*Ponente María José Alonso Más*) dictó la Sentencia 718/2006, de 25 de septiembre, que declara la inadmisibilidad por falta de jurisdicción del recurso interpuesto. La Sentencia efectúa un exhaustivo análisis del alcance del control de los actos parlamentarios sin valor de ley por la jurisdicción contencioso administrativa y concluye afirmando lo siguiente:

*«... tratándose de actos emanados de la institución parlamentaria, no puede interpretarse en un sentido extensivo el concepto de actos de administración y gestión patrimonial. A este respecto, importa hacer notar que todos aquellos en que se plasme la relación existente entre la Cámara y sus miembros (y quien dice sus miembros dice también los Grupos Parlamentarios, constituidos por aquellos) son, por esencia, actos de índole estrictamente parlamentaria, y no de naturaleza administrativa (...) nuestro ordenamiento jurídico ha querido dotar a los actos parlamentarios sin valor de ley de una especial fuerza jurídica, haciéndolos rigurosamente infiscalizables por los Tribunales ordinarios y sólo enjuiciables por el TC en caso de supuesta infracción de derechos fundamentales (...) Esta nota jurídico-formal... tiene su fundamento en el contenido y finalidad respectiva del acto administrativo del Parlamento y del acto parlamentario; dado que el primero no busca sino el correcto funcionamiento interno de los servicios auxiliares de la Cámara y el segundo es todo aquel acto sin valor de ley en que se plasma el ejercicio de las funciones que constituyen el núcleo y razón de ser de los Parlamentos (...) en último término, los actos que inciden sobre el estatuto de los Diputados y sobre los grupos en que estos se organizan son, en realidad, actos que afectan directamente al funcionamiento de la Cámara como órgano político y legislativo (...) cuestiones estas que, tal y como entre otras se desprende de las SSTC 64/2002 y 23/1990, entra dentro del núcleo de lo parlamentario, como parte de la esfera de lo público sustancialmente distinta de lo administrativo no tanto por el sujeto del que emana sino más bien por su propia índole o naturaleza...».*

Como puede verse, la Sentencia asume claramente la doctrina general de que el control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley corresponde al Tribunal Constitucional. La apreciación de la singularidad de estos actos parlamentarios que no son calificables materialmente como actos administrativos, no conduce a afirmar que pueden adoptarse al margen del Derecho o que están exentos de control jurisdiccional, sino a concluir que están sujetos al ordenamiento general y parlamentario que en cada caso sea

aplicable y que dicho control jurisdiccional corresponde ejercerlo, en su caso, al Tribunal Constitucional<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Así lo ha declarado el Auto dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo —Sección 8.ª— del TSJ de Madrid en fecha 31 de julio de 2003 en el recurso contencioso administrativo interpuesto por los Sres Eduardo Tamayo Barrera y María Teresa Sáez Laguna contra la Resolución de la Mesa de la Asamblea de Madrid del día 10, por la que se aprobaron las reglas de composición, organización y funcionamiento de una Comisión de Investigación creada por el Pleno de la Asamblea. En dicho Auto la Sala acuerda declararse incompetente jurisdiccionalmente en base a lo siguiente:

«2.º La Resolución recurrida, es claro, dimana de la Mesa de la Asamblea —órgano legislativo de ámbito autonómico— y se ha dictado en el ejercicio de las competencias que, en orden a la creación, organización y funcionamiento de las Comisiones de Investigación, le atribuye el artículo 75.1 del reglamento de la Asamblea.

Luego, ni es acto de la Administración (la Asamblea no es Administración), ni, como reconocen los propios recurrentes, se refiere a «materia de personal, administración y gestión patrimonial», únicos supuestos en los que los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son revisables por este Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo [art. 10.1.c)], sin que, discrepando del criterio de los recurrentes, quepan otro tipo de interpretaciones, pues las normas han de ser interpretadas según el sentido propio de sus palabras (art. 3.1. CCivil), y la claridad del referido artículo 10.1.c) no admite dudas de qué actos de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas Autonómicas son susceptibles de control jurisdiccional contencioso administrativo, entre los que, desde luego, no se encuentran los relativos a la creación, organización y funcionamiento de las Comisiones de Investigación, instrumento netamente parlamentario de control.

Decisiones que, en todo caso, no quedan exentas de control —aunque no por los órganos de la Jurisdicción—, pues el artículo 42 LOTC prevé el recurso de amparo directo ante el Tribunal Constitucional contra los actos y decisiones, sin valor de ley, emanados, por lo que aquí interesa, de las Asambleas Legislativas Autonómicas cuando violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional».

—En el mismo sentido se pronuncia el ATS de 27 de septiembre de 2001, (RJ 9571/2001), dictado por la Sala de lo Contencioso Administrativo —Sección 7.ª—, que declaró inadmisibles por falta de jurisdicción el Recurso contencioso administrativo 514/2001 interpuesto contra la resolución del Excmo. Sr. Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de 18 de julio de 2001, quien decidió no incluir al recurrente en la relación de candidatos a vocal del Consejo General del Poder Judicial, a elegir por el Congreso de los Diputados. Dicho Auto dice lo siguiente:

«SEGUNDO. Las consideraciones expuestas permiten inferir que la actividad del Presidente del Consejo General del Poder Judicial de la que es manifestación el acto ahora impugnado, tiene el carácter de un acto preparatorio de la decisión final del procedimiento parlamentario, que pronunciará las Cortes Generales, y que participa de esa naturaleza parlamentaria, según permiten deducir las normas sintéticamente transcritas, que, dentro del procedimiento excepcional de designación de vocales de procedencia judicial que se regula en la citada Disposición Transitoria Única, vienen a conferir, por una sola vez, al Presidente del Consejo General del Poder Judicial facultades que se ejercerán en lo sucesivo por las Cortes —determinación de los treinta y seis candidatos— ... la actividad y resolución ahora en cuestión, debe insistirse, deba calificarse de preparatoria, o de acto interno del procedimiento parlamentario de designación de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, ocasional y excepcionalmente encomendada al Presidente de ese órgano constitucional, pero cuya decisión final corresponde a las Cortes, y como tal exceptuada del control de esta jurisdicción contencioso-administrativa, según se infiere del artículo 1.3.a) de la Ley de esta Jurisdicción (RCL 1998, 1741), al no ser equiparable a los actos materialmente administrativos —en materia de personal, administración o gestión patrimonial— a que allí se alude, adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados o del Senado, y del artículo 12.1.b) de esa misma Ley, por cuanto que no se está ante una actividad del Consejo General del Poder Judicial, que se venga a desarrollar dentro del marco competencial de ese órgano que determina el artículo 122.2 de la Constitución —nombramiento y ascenso de los Jueces, inspección y régimen disciplinario—, sino ante la que se desarrolla dentro de un procedimiento de designación de vocales del Consejo, que está atribuido a las Cortes Generales».

—Cabe citar también, en la misma línea de interpretación y resolución, la STS de 20 de enero de 2003 (RJ 730/2003), de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7.ª, que declaró inadmisibles el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la citada resolución del Excmo. Sr. Presidente del Consejo General del Poder Judicial, de 18 de julio de 2001. Dicha Sentencia reitera los razonamientos del Auto anteriormente transcrito, y además añade alguna conclusión de igual trascendencia:

«No existe pues inconveniente para que la actividad y resolución ahora en cuestión —hemos de insistir— deba calificarse de preparatoria, o de acto interno del procedimiento parlamentario de designación de los vocales judiciales del CGPJ, ocasional y excepcionalmente encomendada al Presidente de este órgano constitucional, pero cuya decisión



Hay que decir que el Diputado recurrente ha promovido también un recurso de amparo contra la *Resolución de carácter general número 5/VI sobre derechos y deberes de los Diputados que se incorporan al grupo Mixto una vez iniciada la Legislatura*, así como contra las resoluciones de la Mesa de las Cortes Valencianas de fecha 23 de febrero de 2006 y ss dictadas entre otras en materia de subvenciones asignadas a los Grupos Parlamentarios y al Grupo Mixto.

Tal y como antes señalamos, un día después de la constitución del Grupo Mixto, la Presidencia de la Cámara dictó la *Resolución de carácter general la 5/VI, de 17 de noviembre de 2005, sobre derechos y deberes de los Diputados que se incorporan al Grupo Mixto una vez iniciada la legislatura* (BOCV, núm. 155, de 22 de diciembre)<sup>32</sup>. Nótese que la Resolución fue aprobada el mismo día en

---

final corresponde a las Cortes, y, como tal, exceptuada del control de esta jurisdicción contencioso-administrativa, según se infiere del artículo 1.3.a) LJCA (RCL 1998, 1741), al no ser equiparable a los actos materialmente administrativos —en materia de personal, administración o gestión patrimonial— a que allí se alude (...) una cosa es que el poder legislativo esté sujeto al acatamiento y aplicación de los preceptos constitucionales (lo que nadie pone en duda) y otra muy distinta la del orden jurisdiccional u órgano constitucional que deba conocer de la cuestión, según su naturaleza. En cuanto a las consideraciones basadas en la cita de los artículos 1, apartados b) y c), del número 3, y 2 LJCA (RCL 1998, 1741), con cita del voto particular formulado respecto al auto de 27 de septiembre de 2001, quedan desvirtuadas por los fundamentos de derecho anteriormente expresados (recogidos de la mencionada resolución de 27 de septiembre de 2001)».

<sup>32</sup> Resolución de carácter general la 5/VI de 17 de noviembre de 2005 sobre derechos y deberes de los Diputados que se incorporan al Grupo Mixto una vez iniciada la legislatura.

«En virtud de lo dispuesto en el artículo 29.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, por resolución de la Presidencia de las Cortes podrán dictarse resoluciones de carácter general en el ejercicio de las funciones interpretativas y de suplencia que se le encomienda por el RCV.

De acuerdo con el artículo 26.1 RCV, una vez producida la adscripción a un Grupo Parlamentario en el tiempo y la forma que se regula en los artículos anteriores, el Diputado que causare baja, por cualquier causa, tendrá que encuadrarse, necesariamente, en el Grupo Mixto.

Teniendo en cuenta la relevancia de la creación del Grupo Mixto por incorporación de uno o varios Diputados una vez iniciada la legislatura en el funcionamiento de la Cámara, parece conveniente que su regulación se complete conforme a lo dispuesto en las Resoluciones de Presidencia 2.270/I y 3/III de modo transitorio ya que los Grupos Parlamentarios han manifestado la voluntad de reformar el Reglamento de las Cortes Valencianas en lo que se refiere a la figura del Diputado no adscrito.

Por todo ello, previo acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces expresado en su reunión conjunta de diecisiete de noviembre de dos mil cinco,

#### DISPONGO

Primero. Los Diputados que se incorporen al Grupo Mixto durante el transcurso de la legislatura gozarán de los derechos y prerrogativas que el Reglamento de las Cortes Valencianas reconoce en sus artículos 8 a 14. En cuanto a las iniciativas parlamentarias le corresponderán las mismas que a un Diputado individualmente considerado.

El cese en un grupo conlleva la pérdida del puesto que el Diputado ocupaba en las comisiones y, en su caso, en la Diputación Permanente para las que fue designado, salvo aquellas situaciones en las que el RCV prevea lo contrario.

A este respecto, se reestructurará la composición de las comisiones de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, por la Mesa de las Cortes Valencianas, oída la Junta de Síndics, en proporción a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios en la Cámara.

Segundo. Los Diputados que se incorporen al Grupo Mixto durante el transcurso de la legislatura tendrán derecho a las retribuciones y conceptos indemnizatorios aplicables a los Diputados y diputadas de las Cortes Valencianas, de conformidad con el artículo 10 RCV.

Los locales y los medios materiales y económicos necesarios para el correcto cumplimiento de sus funciones vendrán determinados por la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

Tercera. A estos Diputados les serán aplicables en su integridad los deberes que el Reglamento de la Cámara recoge en sus artículos 15 a 19.

Disposición final. Esta resolución se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas y entrará en vigor el día siguiente al de su publicación (BOCV, núm. 155, de 22 de diciembre de 2005)».

que la Mesa acordó la subvención mensual que le correspondería al nuevo Grupo Mixto, si bien la Resolución se publicó en el BOCV el 22 de diciembre, es decir, más de un mes después de aquella fecha. La propia Resolución expresa en su parte declarativa los motivos de la disposición aprobada. A estos hay que añadir los que se explicitaron por el propio Grupo mayoritario en los debates correspondientes: «*son instrumentos adecuados contra los fraudes a la democracia realizados por los tráfugas*».

Sin embargo, ha de señalarse que el tenor literal de la Resolución no aboca necesariamente a la interpretación que de ella se hizo al aplicarla, salvo que se considere que los derechos económicos que se citan expresamente en el apartado Segundo de la Resolución son los únicos que corresponden al Diputado integrado en el Grupo Mixto. En todo caso, la cuestión relativa a la adecuación constitucional de la expresada Resolución se halla *sub iudice* en tanto el Tribunal Constitucional no resuelva el recurso de amparo promovido contra la misma y contra otros actos parlamentarios por el Sr. Diputado.

En relación con lo anterior, y a efectos de valorar la legitimidad y la justificación de la decisión adoptada por la Mesa de las Cortes Valencianas en el presente caso, puede tomarse en consideración tanto el contenido de la propia Resolución o el valor referencial de los antecedentes existentes en la Cámara, como las palabras textuales del comunicado emitido por el partido Coalición Valenciana el día 11 de noviembre de 2005, en relación con la incorporación de aquel Diputado al Grupo Mixto; dice literalmente así el Sr. ... «... *ha puesto al servicio de Coalición Valenciana y de la causa que ella defiende todo su activo político y personal, incluyendo el escaño del que es titular en las Cortes Valencianas y el acta de concejal por...*, con todos los recursos públicos que le son inherentes». Al texto de dicho comunicado se accede libremente, pues está expuesto en la lista de comunicados insertados en la página web del referido partido político.

Cabe significar, en todo caso, que probablemente cuando la Sentencia se dicte por el Tribunal Constitucional ya no existirá el Grupo Mixto que acudió al mismo en demanda de amparo. La transitoriedad o temporalidad que caracteriza a los Grupos Parlamentarios es predicable singularmente del Grupo Mixto, en la medida en que no existen elementos ni indicios que permitan sustentar que existe alguna vinculación entre los Grupos Mixtos constituidos en Legislaturas sucesivas, ni para defender la existencia de sucesión de derechos o de responsabilidades entre unos y otros<sup>33</sup>.

Finalmente ha de señalarse que el Pleno de Les Corts aprobó el 18 de diciembre de 2006 un nuevo Reglamento de Les Corts que introduce significativas diferencias en la regulación de los Grupos Parlamentarios, incorporando la figura del *Diputado no adscrito* a la que ya hemos hecho referencia anteriormente en este estudio.

No debe olvidarse que la existencia de los Grupos Parlamentarios en los Parlamentos modernos tiene por finalidad, en otras, que la totalidad de los

<sup>33</sup> M. A. Mirón Ortega, «Subvenciones y contabilidad de los Grupos Parlamentarios», *op. cit.*, p. 193.

miembros de una misma candidatura que han resultado electos queden integrados en un mismo Grupo; todo ello al objeto de facilitar, dentro del llamado parlamentarismo racionalizado, que los distintos procedimientos que se desarrollan en un Parlamento, para cumplir las funciones que tienen encomendadas, se realicen con la mayor eficiencia posible.

El Grupo Mixto, que figura en la totalidad de los reglamentos parlamentarios, es una figura creada para integrar al conjunto de Diputados que no puede constituir Grupo Parlamentario porque la candidatura en la que han resultado electos no ha obtenido el número mínimo de Diputados requerido para formar un Grupo Parlamentario. Nos encontramos ante una figura residual que permite integrar la totalidad de los parlamentarios en un Grupo facilitando, como hemos indicado, el gobierno de la Cámara.

Esa función inicial prevista para el Grupo Mixto se ha venido ampliando al integrar en el Grupo Mixto los parlamentarios que causan baja voluntariamente en un Grupo Parlamentario a lo largo de la Legislatura, es decir, el conocido fenómeno del «*transfugismo*», que supone que la expresión de la voluntad de los ciudadanos manifestada en la elecciones se ve alterada por motivos ajenos a su intervención. La constitución en estos supuestos del Grupo Mixto va acompañada de una serie de beneficios que no se corresponden con el fin que persiguen las normas que los crean ya que permiten que quienes lo disfrutan lo hagan gracias a que actúan de forma ajena a como se manifestaron los ciudadanos el día de las elecciones.

Las fuerzas políticas, con el fin de limitar los efectos de este fenómeno que altera la voluntad de los ciudadanos, han ido aplicando diferentes remedios. El más reciente es la introducción de la figura del Diputado no adscrito en los reglamentos parlamentarios de Cataluña, Andalucía, La Rioja, Cortes Valencianas, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura, Baleares y Castilla y León. Además, en algunos proyectos y propuestas de reforma de otros reglamentos también aparece esta figura.

Precisamente esta figura del Diputado no adscrito tendrá que ser desarrollada, como decíamos en el apartado III de este estudio, aclarando cuál será la asignación económica a estos parlamentarios y cómo se podrá atender el facilitarles locales, medios materiales e, incluso, medios personales, para lo que ya apuntábamos que posiblemente llegue a aparecer incluso una especie de «Grupos de Diputados no adscritos» como han apuntado algunos autores.

A lo largo del estudio y tras una breve Introducción no hemos acercado a una realidad difícilmente separable como es la financiación de los Grupos Parlamentarios y de los partidos políticos. Posteriormente, hemos procurado hacer un rápido repaso por lo que es la financiación de los Grupos Parlamentarios, y en concreto la del Grupo Mixto, en las Cortes Generales y en los diecisiete Parlamentos Autonómicos. Con este amplio acercamiento a la realidad de la financiación del Grupo Mixto nos hemos aproximado a la financiación del Grupo Mixto en las Cortes Valencianas en sus seis Legislaturas (1983-2007) para, a continuación, tratar la cuestión de la asignación económica al portavoz de este Grupo Mixto. Hemos concluido nuestro estudio con un repaso de lo que es el control jurisdiccional de la concesión de sub-

venciones al Grupo Mixto y las cuestiones que con relación a ello se han suscitado en la última Legislatura de las Cortes Valencianas.

Como decíamos en la Introducción esperamos haber podido contribuir, con este breve estudio, a aportar alguna idea concreta y a facilitar alguna información, a quienes están interesados por el estudio de los Grupos Parlamentarios, sobre la más reciente jurisprudencia que con relación a la concesión de subvenciones al Grupo Mixto han podido producirse.

# Las relaciones entre la sociedad civil y los Grupos Parlamentarios

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS TENDENCIAS POLITICAS DE LA SOCIEDAD Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—2.1. Las sociedades, las ideas y las formaciones políticas.—2.2. Las manifestaciones de las divisiones de la sociedad hasta el fin del Antiguo Régimen.—2.3. El Estado liberal: el surgimiento de los Grupos Parlamentarios y de los partidos políticos. Evolución de los siglos XIX y XX.—2.4. El reconocimiento jurídico de los Grupos Parlamentarios.—2.5. Conclusión.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD.—3.1. Los partidos políticos.—3.1.1. Los partidos políticos como instrumentos fundamentales de participación política.—3.1.2. Fórmulas previstas por los partidos políticos para facilitar la relación con la sociedad.—3.2. Los medios de comunicación.—3.3. El derecho de petición.—3.4. Las comparecencias de particulares ante las comisiones. La creación de comisiones no permanentes o subcomisiones en los Parlamentos.—3.5. El trámite de comparecencias en el procedimiento legislativo.—3.6. Las nuevas tecnologías.—IV. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Decía Pérez Serrano que los organismos colectivos que asumen como tarea principal la discusión y voto de las leyes y que son el factor más decisivo en la obra normativa se llaman Parlamentos, recibiendo también otras denominaciones, como cámaras, asambleas legislativas o cuerpos legisladores, entre otras<sup>1</sup>.

En su sentido etimológico, «Parlamento» hace referencia a conversar, de ahí la afirmación de Hauriou de que la tarea de deliberar es la característica esencial de la institución. En su significado político<sup>2</sup>, la expresión es de origen británico, desde donde extiende su influencia al resto del continente, siendo, por su parte, la denominación «Cortes» la típica castellana.

---

★ Letrada de las Cortes Generales. Letrada de la Asamblea de Madrid en excedencia voluntaria.

<sup>1</sup> N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 1984.

<sup>2</sup> E. Álvarez Conde, *El régimen político español*, Tecnos, 1985.

La denominación de Cortes, tiene su origen en la Edad Media<sup>3</sup>, habiendo recogido la Constitución de 1978 la de «Cortes Generales», expresión que no goza de muchos precedentes históricos, que tienen, además, un significado muy concreto y que ha sido, unas veces criticada, otras justificada por la doctrina. En este sentido, la acusada distribución territorial del poder que diseñó el Texto Constitucional ha llevado al establecimiento de Parlamentos territoriales, las Asambleas Legislativas propias de las Comunidades Autónomas, que lo son de cada una de ellas, mientras que las Cortes Generales lo son de todo el Estado español<sup>4</sup>.

Pues bien, estas Cortes generales, Asambleas Legislativas y en general, los Parlamentos de los Estados democráticos presentan un conjunto de rasgos propios de su naturaleza jurídica, que están íntimamente vinculados con la problemática de los sujetos que actúan en el seno de los mismos y su organización. Así, la primera reflexión que sugiere la organización del Parlamento es la de su complejidad y volumen<sup>5</sup>. Y ello tanto de desde un punto de vista interno como externo.

Nos interesa resaltar aquí el primero de ellos<sup>6</sup>, pues desde el punto de vista de su estructura morfológica, el Parlamento se ha definido como un órgano colegial, de estructura policéntrica, cimentado en un principio igualitario y no jerárquico, lo cual, jurídicamente se traduce, según la clásica expresión de Biscaretti di Rufia<sup>7</sup>, en el hecho de que sus miembros participan de modo inseparable, simultáneo y paritario en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Así definido, según Pizzorusso<sup>8</sup>, en cada cámara o, cada una de las cámaras del Parlamento, pueden diferenciarse articulaciones representativas, como el pleno y las comisiones (entendiendo que son representativas porque sus decisiones son decisiones del Parlamento), de otras articulaciones internas, pero no representativas, que son asociaciones de derecho privado o de derecho público. En realidad, su calificación depende de la nota en la que nos fije-

---

<sup>3</sup> A fines del siglo XII, en 1188 se convocan las Cortes en el Reino de León. Durante el siglo XIII serán convocadas en otros Reinos de la península. Avanzada la Baja Edad Media se irán convirtiendo en asambleas en las que participan los tres estamentos, el clero, la nobleza y el pueblo, presididas por el rey y en las que los representantes del Tercer Estado ostentaban un mandato imperativo. Su poder disminuyó durante el reinado de los Austrias y, durante el de los Borbones, subsistieron sólo las de Castilla. Resurgen en los comienzos del siglo XIX, con la convocatoria a Cortes Generales de 1810, desarrollándose, a partir de aquí, dentro del marco de la configuración del Estado democrático.

<sup>4</sup> Algunos autores, entre otros F. Santaolalla López (en *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990), han señalado que la denominación no está suficientemente justificada por la historia constitucional española. También, este autor ha puesto de manifiesto que la denominación supone una diferenciación con las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

<sup>5</sup> N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, op. cit.

<sup>6</sup> Desde la perspectiva externa el aspecto estructural se manifiesta que en el Parlamento, para el ejercicio de sus funciones, puede quedar desdoblado. Y en base a este desdoblamiento se han desarrollado los denominados sistemas unicamerales, bicamerales y pluricamerales (menos comunes), según que el Parlamento este integrado por una, dos o varias cámaras, respectivamente.

<sup>7</sup> Biscaretti di Rufia, *Principios de derecho Constitucional*, Tecnos, 1973.

<sup>8</sup> A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari*, Pacini, Pisa, 1969.

mos. En este sentido Torres del Moral<sup>9</sup> se ha referido a ellos como asociaciones privadas investidas o que realizan funciones públicas.

## II. LAS TENDENCIAS POLÍTICAS DE LA SOCIEDAD Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Sentadas las premisas anteriores en torno a lo que son los Grupos Parlamentarios, vamos a realizar, a continuación, un breve análisis histórico de cómo se ha relacionado la sociedad con el poder político y de cómo se ha llegado al surgimiento de los Grupos Parlamentarios, primero, y de los partidos políticos después.

### 2.1. Las sociedades, las ideas y las formaciones políticas

Parece cierto que los principios políticos, las instituciones o las normas se crean a partir de ideas, de convicciones, de juicios de la población, lo que quiere decir, a partir de las convicciones de los individuos. Pero, por otra parte, la historia nos ha demostrado que una convicción enteramente general sobre estos aspectos, nunca ha existido en las sociedades, más que en muy pequeña medida.

Por supuesto que, en cualquier forma política o en cualquier Estado, siempre ha habido, hay y habrá, algunas instituciones sobre cuya necesidad y utilidad estén de acuerdo las diferentes partes de la población. Existirán ideas que se asuman, casi de modo automático, normas cuyo cumplimiento casi nadie pondrá en cuestión. Pero a partir de este mínimo surgen, de inmediato, posturas diferenciadas entre los diferentes sectores. Posturas diferenciadas en los fines que una sociedad quiere conseguir. Pero también posturas diferentes en los medios con que lograr los fines en los que se está de acuerdo. Y claro está existirán, incluso, grupos que se encuentran en posiciones que predicen la superación del sistema o la sustitución del mismo.

Partiendo de la idea anterior, la forma natural de constitución de un partido es la unión de un conjunto de individuos, que coinciden en una o varias finalidades importantes para sus respectivas vidas. Pero la formación de un partido no viene determinada, únicamente, por los factores de la vida de los individuos en una sociedad. Además, para la formación de los partidos, es necesaria la tesis política o el sistema doctrinal político<sup>10</sup>, pues donde tales tesis y sistemas ya existen, se les adhieren también personas a quienes interesa ver realizadas las consecuencias de esa teoría. Y ello es así porque, no es sólo la finalidad perseguida la que motiva el actuar humano sino, también, la creencia de que una determinada acción es la correcta.

<sup>9</sup> A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.

<sup>10</sup> R. Schmidt, «Los partidos como fuerzas formadoras del Estado», en K. Lenk y F. Neuman (ed.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, 1980.

Por otro lado, desde un punto de vista colectivo, se ha señalado reiteradamente que, cuanto menos dura es la oposición de las fuerzas sociales dentro de un pueblo, tanto más atenuada es la lucha de los partidos y más simple la división de los mismos. Y en este sentido, tradicionalmente se ha puesto de manifiesto que si los Estados anglosajones se han preservado de la subdivisión extrema de los partidos políticos, que en algunas épocas ha caracterizado al continente europeo, ello se ha debido a la gran homogeneidad de su sociedad. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estas afirmaciones deben entenderse circunscritas a la cultura política anglosajona que tradicionalmente ha caracterizado las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, así como que, en las últimas décadas, se han producido intensas transformaciones en otros ámbitos de la cultura social que hace que dichas afirmaciones puedan ser, ahora o en el futuro, matizadas en alguna medida.

## **2.2. Las manifestaciones de las divisiones de la sociedad hasta el fin del Antiguo Régimen**

En las ciudades de la Grecia clásica, en una sociedad dividida en ciudadanos, metecos y esclavos<sup>11</sup>, aparecieron las primeras divisiones. Claro está entre los ciudadanos, únicos que contaban en la vida política, hombres libres que se unían en grupos a favor o en contra de determinadas personalidades.

Estas divisiones no se producían de forma organizada, sino de forma espontánea, en torno a alguien que se obligaba a defender los intereses de sus protegidos, recibiendo de ellos, a cambio, el voto como una expresión de su reconocimiento.

Por lo que se refiere a la Edad Media, bajo la forma política del que, en ocasiones, se ha denominado Estado estamental<sup>12</sup>, sólo las capas privilegiadas podían influir en los asuntos públicos, ya que la condición de los burgueses y de los campesinos les impedía hacerse valer políticamente. No obstante, en algunas ciudades italianas se produjeron importantes luchas entre facciones en las que participaban grupos de burgueses.

En las monarquías de los siglos XIII a XIX las divisiones políticas fueron alcanzando paulatinamente los salones y las cortes. Temas como la legitimidad o la sucesión al trono tenían sus correspondientes defensores y detractores en el seno de la diplomacia cortesana.

---

<sup>11</sup> G. Sabine, *Historia de las ideas políticas*, Fondo de Cultura Económica, 2002.

<sup>12</sup> En términos estrictos el Estado como nombre y como realidad es una forma de organización política que surge en Europa a partir del Renacimiento.



### 2.3. El Estado liberal: el surgimiento de los Grupos Parlamentarios y de los partidos políticos. Evolución de los siglos XIX y XX

En los inicios mismos del Estado liberal, los Grupos Parlamentarios nacieron de la práctica parlamentaria, aún sin reconocimiento jurídico y son, por ello, anteriores a los partidos políticos. Y ello es así, porque la necesidad de partidos políticos sólo puede darse cuando el que ejerce el poder se designa mediante elección y no como en el Estado absoluto, donde la sucesión del poder se asentaba en el derecho hereditario.

No obstante, algún autor ha señalado <sup>13</sup> que, en la medida en que un Grupo Parlamentario reúne personas con intereses comunes y un modo de ver los problemas y resolverlos, la reunión de los Estados Generales por órdenes era una reunión de grupos, diferenciados, incluso, en el vestido. Pero en ellos sólo podemos ver los precedentes indirectos de los actuales Grupos Parlamentarios. Cuando los Estados Generales se transforman en Asamblea Nacional se hace, ciertamente difícil, en base a los postulados jurídico políticos liberales, la admisión de grupos en su seno. A la antigua división entre órdenes sucede la Asamblea, una e indivisible <sup>14</sup>. En definitiva, del carácter indisoluble del contrato social se deriva la obligación del ciudadano de renunciar a sus intereses particulares a favor de la voluntad general <sup>15</sup>.

Pero eso fue la teoría. La realidad resultó diferente. Al comienzo de la constituyente los Diputados se sentaron mezclados. Pero posteriormente, los representantes de la nobleza y del clero, así como representantes del tercer estado no partidarios de las reformas que se estaban debatiendo, formaron un grupo a la derecha del Presidente. Este es, como reiteradamente se ha señalado, el origen de los términos derecha e izquierda en la política. Así, se habla de partidos políticos y de Grupos Parlamentarios de izquierda o de derecha. Todavía, hoy, se mantiene esta costumbre en los Parlamentos.

El proceso se reafirmó con la Asamblea Legislativa. A la izquierda de la Presidencia se sentarían los jacobinos y los cordeliers. A la derecha, los constitucionales y los independientes.

Pero desde la perspectiva que aquí estamos analizando, interesa encontrar cuál fue la relación, entre la aparición de los Grupos Parlamentarios y la sociedad de fines del siglo XVIII y principios del XIX.

La consecuencia de los cambios políticos fue importante. El fraccionamiento político en el Parlamento es el origen de los partidos burgueses. Así, algunos grupos de parlamentarios que trabajan por unos mismos fines, comienzan a rendir cuentas a la sociedad a través de sus electores, de una manera no del todo regular, pero recibiendo, a su vez, sugerencias para llevar

<sup>13</sup> Waline, «Les groupes parlementaires en France», *Revue Française du droit Public*, núm. 6, 1961.

<sup>14</sup> El derecho de asociación no quedaría recogido en 1789. Habría que esperar hasta 1848.

<sup>15</sup> Como Hobbes, defensor del Estado absoluto, también Rousseau, en su obra más conocida, *El contrato social*, ve en la formación de partidos un síntoma de ruina de la comunidad.

al Parlamento. Con el transcurso del tiempo, esta relación entre un grupo de parlamentarios y unos electores, organizados al principio muy rudimentariamente, dio lugar a una forma de mediación y se fue configurando un partido político. Nacen así, con posterioridad y gracias a la relación del Grupo Parlamentario con sus electores los partidos políticos burgueses.

El procedimiento no será el mismo con los primeros partidos denominados de masa. Por el contrario, los partidos obreros no surgieron de la actividad de los Grupos Parlamentarios, sino de las organizaciones de los trabajadores que surgieron en la sociedad, fuera del Parlamento. En el último tercio del siglo XIX, la sociedad se había transformado profundamente. El reconocimiento del derecho de asociación y el sufragio universal, no fueron sino el resultado en lo político de profundos cambios económicos, sociales y culturales.

El proceso es el contrario, la sociedad se enfrenta al Estado y el pluralismo social triunfa frente al Estado, simplemente, liberal. El Estado se democratiza y aquellas partes de la sociedad partidarias del Estado liberal, hasta entonces existente, tienen que adecuarse a los nuevos tiempos si quieren tener una presencia importante en el Parlamento. Los partidos de notables liberales y conservadores tuvieron que ir convirtiéndose también en partidos de masa. Tuvieron que adoptar, los modos, las maneras, en definitiva la organización de los partidos obreros. Tuvieron, por tanto, que dirigirse a la sociedad para conseguir sus votos y adaptarse a lo que esta sociedad demandaba. En los inicios del siglo XX el cambio se ha producido. Las relaciones entre los parlamentarios agrupados dentro de las cámaras, según sus tendencias políticas, y la sociedad, cuyos intereses generales y políticos representan, comienzan un nuevo camino.

A partir de la segunda mitad del siglo XX estos partidos de masas de transformarán, a su vez, en los denominados partidos políticos de masa de electores con las características que hoy los conocemos<sup>16</sup>.

## **2.4. El reconocimiento jurídico de los Grupos Parlamentarios**

Se ha señalado que el nacimiento de los Grupos Parlamentarios es anterior al de los partidos políticos. Pues bien, el derecho terminó otorgándoles reconocimiento cuando se extiende la práctica, dentro de los Parlamentos, de legislar en comisiones, las cuales en su composición debían reflejar la correlación de fuerzas del pleno de la cámara. Así, en Italia, la institucionalización de los Grupos Parlamentarios ha ido íntimamente vinculada al afianzamiento del sistema de comisiones permanentes y al sistema electoral proporcional. Y en Francia, aunque se reconocerían algo después, ya en 1910 se debatió una moción en dicho sentido.

El reconocimiento se va a producir primero, a nivel reglamentario y más tarde, a nivel constitucional. En Francia el reglamento de la Cámara Baja los

---

<sup>16</sup> Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

recogió en 1914 y el del Senado en 1921. En Italia<sup>17</sup> se introdujeron en 1920, en una modificación reglamentaria que fue consecuencia de la introducción del sistema proporcional. No ocurrió lo mismo en otros países como Alemania o Bélgica, donde el reconocimiento se hizo esperar más<sup>18</sup>.

Por lo que se refiere a su constitucionalización, la francesa de 1946, no los reguló por sí mismos, sino con ocasión de la regulación de otros órganos, como la Mesa de la Asamblea, estableciendo el principio de representación proporcional y, en sentido parecido, la de 1958.

Igualmente las de Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo o Países Bajos, los designan en la medida que son llamados a intervenir en la constitución de ciertos órganos internos de las Asambleas, en un sentido parecido al del artículo 78 de la Constitución española, al referirse la Diputación Permanente.

La Constitución que ha ido más lejos ha sido la portuguesa de 1976<sup>19</sup>, que detenidamente reconoce y regula la figura de los Grupos Parlamentarios. Establece sus derechos, en particular, los de disponer de locales de trabajo y personal en la sede de la Asamblea, así como sus funciones.

El modelo inglés, diferente en su concepción al continental<sup>20</sup>, gira en torno a la Oposición de su Majestad y el Gobierno de su Majestad, en un sistema que busca la eficacia y la agilidad, sobre todo gracias a la figura del *whip*<sup>21</sup>. La importancia de la labor desarrollada en el seno de la Cámara de los Comunes y su incidencia en el funcionamiento de la misma ha venido a significar un cierto reconocimiento jurídico a la manera anglosajona.

## 2.5. Conclusión

Decíamos en las páginas iniciales que una de las notas que caracterizan la esencia de los Grupos Parlamentarios es la de agrupar a los parlamentarios por tendencias políticas. Hemos visto, del modo más sintético posible, como ha sido la relación de las partes de la sociedad con el poder, históricamente.

Asimismo, podemos decir que los Grupos Parlamentarios, como sujetos que actúan en el Parlamento, aparecen con el advenimiento del Estado democrático liberal a fines del siglo XVIII y principios del XIX. Ello es así, lógicamente, porque la necesidad de Grupos Parlamentarios, así como de los partidos políticos que vinieron después, sólo puede tener lugar, desde el momento en el que los que ejercen el poder son elegidos por la sociedad.

<sup>17</sup> P.Virga, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1948.

<sup>18</sup> Rebollo Delgado, «Los Grupos Parlamentarios en derecho comparado: su configuración y participación en la actividad parlamentaria», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, núm. 24, Universidad de Valencia, Valencia, 1998.

<sup>19</sup> Modificada en varias ocasiones posteriormente.

<sup>20</sup> En la realidad diaria hay que subrayar que existe una confluencia entre los diferentes sistemas, fruto de la propia evolución de los Estados, con independencia de ciertas prácticas o costumbres propias.

<sup>21</sup> E. May puso de manifiesto la importancia de los *whips*, como miembros activos del Parlamento que ayudaban al Speaker en la elaboración de la lista de Diputados.

Una vez que el principio democrático ha aparecido, se va fortaleciendo a lo largo del siglo XIX. De la relación de dentro hacia afuera del Parlamento surgen los primeros partidos burgueses. Pero, de la sociedad misma, nacerán los partidos obreros, que determinarán el surgimiento de los partidos políticos, pues pronto, los propios partidos burgueses se verán obligados a transformarse.

La relación ha cambiado. Comienza desde finales del XIX y principios del XX a fluir de fuera a dentro. Son ahora los partidos los que buscan en la sociedad, plural en sus diferentes dimensiones, el voto de los ciudadanos para lograr el mayor número posible de parlamentarios, que ha su vez se integrarán en Grupos Parlamentarios que actuarán en el seno de la correspondiente Cámara. Y su actuación vendrá determinada por las líneas proclamadas por los partidos en el momento de presentarse a las elecciones, en relación con las necesidades de la sociedad y, por supuesto, por el sistema doctrinal propio del partido que, a su vez, no es sino el de una parte de la sociedad que cree en él, con independencia de las puntuales necesidades, fines o modas sociales.

Este importante cambio que se ha producido va a plantear, tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista práctico, algunos problemas en las relaciones entre la sociedad, que elige entre distintos partidos políticos y los parlamentarios, agrupados dentro del Parlamento, en Grupos Parlamentarios. Junto a la concepción teórica de la relación entre los ciudadanos y sus representantes fundamentada en la elección libre y el mandato representativo, existe, en la práctica y superpuesta, otra relación, la de las partes o grupos de la sociedad y los Grupos Parlamentarios, que además de estar fundamentada en la elección libre, esta matizada, mediatizada e influida por los partidos políticos, que, desde la segunda mitad del siglo XX, se han fortalecido, constituyéndose en instrumentos, casi únicos, de participación en el poder político.

### III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD

En las páginas siguientes vamos a examinar cuáles son, en la actualidad, las vías de relación entre los Grupos Parlamentarios y la sociedad y sus grupos e individuos. Lógicamente destaca, entre todas ellas, el partido político, al que la propia Constitución Española considera como el instrumento fundamental de participación política.

Podría, incluso decirse que si se clasificasen las vías de relación, la primera diferenciación la encontraríamos entre los partidos políticos, por un lado, y el resto de formas y cauces de relación, por otro.

Pues bien, dentro de éstas últimas, algunas ya creadas o en proceso de creación u otras que puedan llegar, contribuirán, sin duda, como concluiremos al final de este trabajo, a fortalecer la centralidad del Parlamento.

### 3.1. Los partidos políticos

#### 3.1.1. *Los partidos políticos como instrumentos fundamentales de participación política*

Los representantes del Antiguo Régimen estaban ligados con sus representados por un mandato imperativo, porque lo eran de determinadas clases, regiones o ciudades, es decir, de intereses sectoriales. Después de las revoluciones liberales, el representante, que lo es de toda la nación, ejerce sus funciones libremente, sin sometimiento a mandato imperativo alguno, precisamente, para que los intereses generales prevalezcan sobre los sectoriales.

Como resultado de las transformaciones que, desde entonces <sup>22</sup>, se han producido en los Estados, las relaciones entre la sociedad y sus representantes están mediatizadas por los partidos políticos. Los electores eligen a unos representantes propuestos por partidos políticos que, una vez elegidos, se agrupan dentro del Parlamento según sus tendencias políticas, formando Grupos Parlamentarios que, mayoritariamente, se corresponden con los partidos políticos que han obtenido representación parlamentaria <sup>23</sup>. La relación política se da entre la sociedad y los partidos, de tal manera que los grupos existen en la que medida que un cuerpo electoral ha votado a unos partidos políticos <sup>24</sup>.

A su vez, los Grupos Parlamentarios someten a sus parlamentarios a una estricta disciplina en sus actuaciones, que viene, dirigida desde el partido político. Esta cuestión, de naturaleza fáctica y política, viene planteando, desde hace tiempo, problemas jurídicos de cierta importancia, en relación con el mandato de los parlamentarios individualmente considerados.

Efectivamente, y aunque no este el lugar para profundizar en la materia, los parlamentarios gozan, desde que son elegidos, de un mandato representativo, en base al cual ejercen sus funciones libremente, sin sometimiento a instrucción alguna de quien les ha elegido. Mediante la elección, obtienen un derecho a su cargo, de tal manera que, si se examinan los reglamentos parlamentarios, sólo pierden su condición, por lo general, por la anulación de su elección, fallecimiento o incapacidad, por disolución o extinción del mandato de la cámara a la que pertenecen o por renuncia.

En nuestro país, el propio Tribunal Constitucional, que ha llegado a reconocer la titularidad de derechos a los Grupos Parlamentarios, en consonancia con la realidad actual de un parlamentarismo en el que el Grupo Parlamentario es el eje central de la organización y funcionamiento de las cámaras <sup>25</sup>, ha insistido en la prohibición del mandato imperativo, de confor-

<sup>22</sup> M. García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, 1986.

<sup>23</sup> Con la excepción del Grupo Mixto.

<sup>24</sup> R. L. Soriano Díaz, «El dominio de los partidos: partidos y sociedad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, CEPC, 1999: «... los partidos políticos son, de hecho, el único medio para la participación electoral; la legislación electoral está concebida para ellos (...) el monopolio electoral corresponde al partido y, dentro del partido, a la élite directiva del mismo».

<sup>25</sup> M. J. Ridaura Martínez, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre Grupos Parlamentarios», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

midad con el apartado dos del artículo 67 de la Constitución, Se trata de una premisa inamovible desde el punto de vista jurídico.

Pero, junto a esta premisa, es obligado poner de manifiesto el papel que la propia Constitución atribuye a los partidos políticos, en cuyas listas, según la legislación electoral, son elegidos los parlamentarios. Así, dentro del Título Preliminar y, por tanto, como uno de los pilares estructurales del Estado, el artículo 6 de la Norma Fundamental, en su inciso primero, dice que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

A la vista de lo anterior y, desde una perspectiva jurídico constitucional, parece incuestionable el mandato representativo de los parlamentarios, pero también, el papel de los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política. Por otro lado, desde una perspectiva fáctica y política, parece también incuestionable que, junto a la relación elector- representante, existe una relación sociedad-partidos políticos. Pero es que, además, aparece un tercer elemento, cual es que, cuando un elector vota y elige, no lo hace a un representante en concreto (ello sólo podría ser predicable del primero de la lista), sino a un partido político que, previamente, ha seleccionado a sus candidatos, que de ser elegidos formaran el Grupo Parlamentario.

Si avanzamos un poco más, nos encontramos con una situación en la que, cada Diputado de cada Grupo Parlamentario realiza su trabajo de acuerdo con las instrucciones impartidas por su grupo. Pero pueden surgir y, de hecho, han surgido situaciones en las que un parlamentario o grupo de parlamentarios no acatan la disciplina de su grupo o, incluso, lo abandonan. En este momento, la relación elector-representante no se ha roto. Sin embargo, podría pensarse que si se ha producido una cierta ruptura en la relación sociedad-partido, así como en la relación elector-partido.

La solución a este problema es uno de los temas pendientes que el Estado actual tiene que resolver. La solución deberá formularse a través de la legislación electoral y los reglamentos parlamentarios, logrando un equilibrio entre el inciso primero del artículo 6 de la Constitución y el apartado dos del artículo 67 de la misma.

### 3.1.2. *Fórmulas previstas por los partidos políticos para facilitar la relación con la sociedad*

Los estatutos de algunos partidos recogen fórmulas para facilitar la relación entre los Grupos Parlamentarios y la sociedad.

El artículo 74 de los Estatutos Federales del Partido Socialista Obrero Español contiene la declaración general de que el Grupo Parlamentario Federal del PSOE es el soporte parlamentario permanente del Gobierno cuando éste esté presidido por el propio partido y debe explicar suficiente y profundamente a la sociedad las reformas realizadas desde las instituciones administradas por los socialistas.

Por su parte, el artículo 82, en su párrafo segundo, en relación con los Grupos Parlamentarios de las Comunidades Autónomas y de los grupos socialistas en las Corporaciones Locales, se refiere a los principios fijados en el párrafo anterior.

Asimismo, el artículo 83 dice que en cada circunscripción provincial —o, en su defecto, regional— se creará un Gabinete Parlamentario de Relaciones con la Sociedad, que estará formado por parlamentarios y parlamentarias europeos, nacionales y autonómicos, en colaboración con las correspondientes Secretarías de Relaciones con la Sociedad y sus Grupos y Comisiones Sectoriales, con el fin de potenciar el diálogo social y la conexión de los parlamentarios con los movimientos sociales y ciudadanos de su circunscripción.

En cuanto a los Estatutos del Partido Popular<sup>26</sup>, el artículo 17 se refiere a las oficinas parlamentarias, los foros, el portal en la red y los servicios de atención al ciudadano. Después de señalar que cualquier ciudadano podrá participar en la vida del Partido a través de las Oficinas Parlamentarias y los Foros del Partido, dice que las Oficinas Parlamentarias se encargarán de recoger las demandas, consultas o sugerencias que los ciudadanos formulen, de forma individual o colectiva, a los parlamentarios del Partido y demás cargos electos.

También, en el último párrafo del artículo, se dice que se encomendará a los servicios de atención al ciudadano en las sedes del partido la recepción de sugerencias, iniciativas y propuestas para hacerlas llegar a los correspondientes órganos del Partido Popular a fin de proceder, en su caso, a su correspondiente tramitación política e institucional.

### **3.2. Los medios de comunicación**

Otra forma de relacionarse la sociedad y los Grupos Parlamentarios son los medios de comunicación, que transmiten lo que ocurre dentro del Parlamento a la sociedad y son, de esta manera, parte activa en la formación de la opinión pública.

Los medios de comunicación social tienen una presencia permanente dentro de las cámaras. Asisten a sus sesiones de pleno y de comisión, así como a las, cada vez más frecuentes, conferencias de prensa que los portavoces de los Grupos Parlamentarios pronuncian en relación con temas políticos de actualidad.

Estas conferencias de prensa dotan de un elevado protagonismo a los portavoces de los grupos, de tal forma que, la televisión o la prensa escrita, no sólo ofrecen la imagen del líder del partido político, sino también y, cada vez más, la del portavoz. Y aunque, desde una perspectiva ideológica, el mensaje hacia la opinión pública pueda ser el mismo, y el hecho cierto es que, lo que

---

<sup>26</sup> Estatutos aprobados por el XV Congreso Nacional del Partido Popular en octubre de 2004.

en todo momento se percibe, es el mensaje de un partido, es interesante destacar el protagonismo que adquiere el Grupo Parlamentario y, a través de él, el Parlamento, contribuyendo a la centralidad de la Institución.

Sin embargo, y en un nivel más general, en algunas ocasiones se pone de manifiesto que los Parlamentos son instituciones que no gozan de gran interés para el ciudadano. En este sentido, Martínez Sospedra ha señalado<sup>27</sup> que aparecen, muchas veces, como blanco de críticas ante deficiencias de otros elementos del sistema político. Son las deficiencias del sistema de partido de masas electoral, que se va desarrollando desde mitad del siglo XX, las que se anotan, dice, indebidamente, en la cuenta del Parlamento, puesto que erosiona la comunicación que debe existir entre los electores y los elegidos.

La función de comunicación viene a cubrirse, entonces, por los medios de comunicación social y, en particular, por los que juegan un papel decisivo en la formación de la opinión pública, como los grandes diarios nacionales o regionales. La prensa, según Martínez Sospedra, adquiere un papel político relevante al satisfacer una necesidad existente y se convierte en un actor político que acaba compitiendo con los partidos mismos en la función de orientación y estructuración del electorado<sup>28</sup>.

A la vista de lo anterior, parece necesario descubrir nuevos cauces para la participación de los ciudadanos en la vida política. La Constitución española, en su artículo 9.2, atribuye a los poderes públicos la función de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, lo cual, no tiene por qué estar reñido con el sistema de democracia representativa<sup>29</sup>, ni con los partidos políticos y su importante función en los Estados actuales.

### 3.3. El derecho de petición

En el constitucionalismo europeo es fácil encontrar previsiones en virtud de las cuales los ciudadanos puedan dirigirse al poder legislativo. Así, el artículo 50 de la Constitución Italiana dice que todos los ciudadanos pueden dirigir peticiones a las Cámaras, solicitando medidas legislativas o exponiendo necesidades comunes.

Según Martín Mateo<sup>30</sup>, «Estados Unidos es el país que más énfasis ha marcado en la aceptación generalizada de la participación de los ciudadanos

---

<sup>27</sup> M. Martínez Sospedra, «Democracia, pluralismo, representación. Consideraciones acerca de la reforma del Parlamento», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, extraordinario, 1997.

<sup>28</sup> Tesis parecida a la expuesta ha sido recogida por otros autores al referirse a la escasa centralidad que en España se otorga al Parlamento. Así, Souto Galán en «La organización de los Grupos Parlamentarios y su relación con la sociedad», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001; quien expone la tesis de J. R. Montero en «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales» en A. Garrorena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Murcia, 1990.

<sup>29</sup> M. Souto Galán, «La organización de los Grupos Parlamentarios y su relación con la sociedad», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

<sup>30</sup> R. Martín Mateo, «La intervención de los grupos de interés en la gestión de las leyes», *Anuario de derecho parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.



en los procedimientos legislativos, mediante el ejercicio del derecho de petición ante los órganos legislativos, y la adopción de medidas complementarias de presión sobre los poderes públicos, vía recurso a la opinión pública». En este sentido, el modelo del «Lobbyng» norteamericano y la legitimidad de las actuaciones de los representantes de los grupos de interés tiene su fundamento en el derecho de petición, recogido en la primera enmienda de la Constitución. Hay que tener en cuenta, además, que el funcionamiento de los grupos de interés americanos está sujeto a formalidades, tales como la obligación de registrarse, respetar un código de buena conducta y emitir informes periódicamente, así como que sus desviaciones o abusos suelen ser sancionados, especialmente, por los medios de comunicación.

En España, el derecho de petición está reconocido en el artículo 29 de la Constitución que, en su apartado primero, dice que todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. Dicha ley es la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición.

Asimismo el artículo 77.1 dice que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

Hay que decir, a este respecto, que se han generalizado las comisiones de peticiones en la mayor parte de los Parlamentos españoles. Así, la Comisión de Peticiones se recoge en el apartado dos del artículo 46 y se regula, en sus aspectos más básicos, en el artículo 49 de Reglamento del Congreso de los Diputados, así como en el artículo 49 del Reglamento del Senado. Y se recogen comisiones de este tipo en los reglamentos de Parlamentos de Comunidades Autónomas como Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Murcia, La Rioja, Valencia o País Vasco.

El artículo 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que la Comisión examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la cámara al Defensor del Pueblo, a la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate, al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio fiscal, o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda, pudiéndose acordar también el archivo sin más trámites, acusando recibo de la petición y comunicando al peticionario el acuerdo adoptado.

Además de estas actuaciones, no es difícil encontrar supuestos en la práctica, de peticiones recibidas, en los que el acuerdo de la Comisión de Peticiones es el traslado a los Grupos Parlamentarios, por si los mismos estiman oportuno realizar alguna acción o iniciativa legislativa o de control.

Asimismo, otras comisiones reciben escritos, en relación con materias de su competencia, de personas físicas o jurídicas, con respecto a los cuales suele ser costumbre el envío a los Grupos Parlamentarios, a los efectos que consideren oportunos.

### **3.4. Las comparecencias de particulares ante las comisiones. La creación de comisiones no permanentes o subcomisiones en los Parlamentos**

La celebración de comparecencias de particulares ante las comisiones parlamentarias es una práctica, que con un fundamento reglamentario más o menos expreso, se va desarrollando e, incluso, consolidando en la mayoría de los Parlamentos españoles.

Los mecanismos son diversos y van, desde la celebración de las mismas ante las comisiones permanentes, hasta la creación de comisiones no permanentes o subcomisiones, supuesto éste último en el que las comparecencias se constituyen en el instrumento fundamental de información, a partir del cual la comisión cumple su cometido, bien con la elaboración de un informe, bien con la relación fluida y permanente de la misma con los sectores afectados.

Esta práctica se fundamenta en la posibilidad que, con carácter general, recogen los reglamentos de los Parlamentos en nuestro país, de solicitar la comparecencia de particulares ante las comisiones y, con ella particulares, representantes de colectivos, expertos etc... entran en contacto con los Grupos Parlamentarios, ante los que exponen sus necesidades, sus propuestas, inquietudes o conocimientos. A partir de aquí los Grupos Parlamentarios por sí o a través de la comisión canalizarán la información recibida.

El Reglamento del Congreso de los Diputados dispone, a estos efectos, en el artículo 44 que «las Comisiones, por conducto del presidente del Congreso, podrán recabar: (...) 4.º La comparecencia de otras personas competentes en razón de la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión».

Como ejemplo de ejemplo de esta práctica puede destacarse en la VII Legislatura del Congreso de los Diputados la subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la discapacidad y perspectivas de futuro <sup>31</sup> y, en la VIII Legislatura, la creación de la Comisión no permanente para las políticas integrales de la discapacidad <sup>32</sup>.

Una previsión semejante es la que contiene el artículo 67 de Reglamento del Senado en su segundo párrafo: «Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia».

También este artículo 67 en su párrafo primero, inciso primero, dice que «las Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de investigación o Especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información».

En la Asamblea de Madrid, por su parte, la celebración de comparecencias de particulares en las Comisiones está regulada en el artículo 211 del

<sup>31</sup> Mediante Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 29 de febrero de 2002 se constituyó esta subcomisión en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo.

<sup>32</sup> Mediante acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de mayo de 2004. Se extinguirá al concluir la Legislatura.

Reglamento de la Asamblea de Madrid, dentro del Título XIII, «De las comparecencias». Según este artículo, otras entidades o personas<sup>33</sup> podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid, por acuerdo de la Comisión competente, en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.e) de su Reglamento<sup>34</sup>, a iniciativa de un Grupo Parlamentario de la quinta parte de los miembros de la comisión competente.

### **3.5. El trámite de comparecencias en el procedimiento legislativo**

En la VIII Legislatura del Congreso de los Diputados viene consolidándose, asimismo, una práctica no prevista en el Reglamento, consistente en la celebración de un trámite de comparecencias antes del final del plazo de presentación de enmiendas, en determinados proyectos de ley.

Dicho trámite se ha venido implantando con la finalidad de que, expertos en la materia o representantes de sectores afectados por la futura regulación, ilustren a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios en la presentación de las enmiendas. Pero además, y desde la perspectiva que aquí interesa, supone un cauce de contacto de los Grupos Parlamentarios con partes de la sociedad a la que están representando. Tiene la virtud de que se realiza dentro del Parlamento, lo que contribuye, sin duda, a aumentar la centralidad de la institución y, de alguna manera, potencia la figura del parlamentario que, aunque en nombre de su grupo, entra en contacto con diferentes sectores de la sociedad, recoge sus sugerencias e inquietudes y las introduce en el seno del Parlamento.

### **3.6. Las nuevas tecnologías**

Las nuevas tecnologías y, en particular, la revolución que en la comunicación ha supuesto Internet, puede ser una vía futura de relación directa de la sociedad y de cada ciudadano con los Grupos Parlamentarios. En la actualidad ya ha supuesto un avance, pero queda casi todo por desarrollar, en el sentido de que, si bien los Parlamentos cuentan, por lo general, con amplísimos medios, no ocurre lo mismo con la sociedad, pues no todos los ciudadanos cuentan con los mismos medios ni con la preparación que exigen las nuevas tecnologías. Por eso, la eficacia de éstas dependerá de una auténtica generalización de las mismas.

---

<sup>33</sup> Personas diferentes de los miembros del Consejo de Gobierno (art. 209) y de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid (art. 210).

<sup>34</sup> Artículo 70: «1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán: (...) e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo dispuesto en el artículo 211.1 de este Reglamento».

En la actualidad, en todos los Parlamentos de nuestro entorno, tanto extranjeros como nacionales, existen páginas web que disponen de un amplio contenido dirigido a los diferentes sectores de la población. Estas páginas recogen, desde la presentación de la Cámara de que se trate, con su composición, la de los órganos que actúan dentro de la misma, biografías de parlamentarios e incluso recorridos virtuales por sus sedes, dirigidas a la sociedad en general, hasta otras informaciones que aún pudiendo ser consultadas por todos, los son, efectivamente, por personas que trabajan dentro de las propias cámaras u otras que tienen un concreto interés, tales como diarios de sesiones de los plenos y las comisiones, boletines oficiales de las cámaras, bases de datos de documentación, bibliotecas etc.

Pero además de estas páginas, es ya muy frecuente que en los Parlamentos, los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios cuenten con direcciones de correo electrónico, con una mayor o menor accesibilidad según los casos. A través de ellas, ciudadanos, asociaciones o colectivos pueden dirigirse directamente a sus representantes, lo que obligará a éstos, a su vez, a atender y, en su caso, encauzar las inquietudes que detecten.

Con independencia de que estas nuevas tecnologías puedan, incluso, producir transformaciones en el ejercicio de derechos como el de petición, lo importante es que van a venir a crear nuevas tareas a los parlamentarios y a los grupos a los que pertenecen, puesto que quienes a ellos se dirigen, quieren que sean precisamente ellos, sus representantes, quienes les contesten y esperan, al menos, su atención. En este sentido, ha señalado Souto Galán que, partiendo de que, en su mayor parte las condiciones técnicas ya están establecidas, las relaciones de los ciudadanos y los Grupos Parlamentarios van a depender de la voluntad de unos y otros.

#### IV. CONCLUSIÓN

El Estado contemporáneo ha sido objeto de importantes transformaciones a las que el Parlamento no ha sido ajeno. Como se ha señalado en numerosas ocasiones, se ha pasado del Parlamento en pleno, propio del siglo XIX, al Parlamento en comisión, queriéndose resaltar así la cantidad ingente de trabajo que llevan a cabo las comisiones en el desarrollo de las funciones que el Parlamento tiene encomendadas. Asimismo, se ha pasado del Parlamento decimonónico de individuos al Parlamento de los Grupos Parlamentarios.

Las razones de éste cambio son de signo diverso. Existen, por supuesto, razones organizativas, tales como la simplificación en los procedimientos o en la ordenación de los debates. También, la importancia creciente de la función de control frente a la de legislar, propicia el protagonismo de los grupos. Pero, en último término, no puede negarse que el cambio que supuso, en las sociedades occidentales, la aparición de los partidos políticos ha sido determinante en que, en la actualidad, los Grupos Parlamentarios sean los auténticos sujetos del Parlamento.

Los partidos políticos son, hoy, el principal instrumento participación política y los electores, al elegir a sus representantes, identifican, no tanto a éstos, como a los partidos y a sus líderes. Pero siendo esto cierto, fuera del Parlamento la sociedad sigue evolucionando y corresponde a los poderes públicos promover otras formas de participación. El descubrimiento y desarrollo de nuevas formas de relación entre la sociedad y los Grupos Parlamentarios contribuirá, sin duda, mejorar la centralidad de la institución parlamentaria.



# La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Sumario: I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. LOS PRONUNCIAMIENTOS SUSTANTIVOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS EN EL SENO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS.—III. EL PAPEL PROTAGONISTA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y SU VINCULACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—IV. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LOS GRUPOS POR EL PARLAMENTO, EN EJERCICIO DE SU POTESTAD DE AUTONORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN.—V. LA *VEXATA QUÆSTIO* DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La dirección de *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, ha tenido a bien encomendarme el análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de los Grupos Parlamentarios.

Prácticamente ocioso resulta precisar que, para cumplimentar el estudio que se me solicita, es inexcusable partir de la consideración singularizada de las resoluciones —Sentencias y Autos— en las que el Intérprete Supremo de la Constitución se ha ocupado, sustantivamente, de la configuración de las formaciones políticas en el seno de las diecinueve instituciones representativas que coexisten en el Estado español.

Presupuesto el acervo jurisprudencial —objeto del epígrafe II—, los sucesivos apartados se centrarán en la delimitación estructural o estática de los Grupos en nuestro sistema parlamentario, ponderando la Doctrina del Alto

---

★ Letrado de la Asamblea de Madrid.

Tribunal. Así, de forma sucesiva y sin propósito exhaustivo, se analizarán: el papel protagonista de los Grupos Parlamentarios en la dinámica de las instituciones representativas y su vinculación a los Partidos políticos —epígrafe III—; la libertad de configuración normativa de los Grupos por el Parlamento, en ejercicio de su potestad de autonormación y organización —epígrafe IV—; y la *vexata quaestio* de la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios —epígrafe V—.

Lo que antecede implica que no constituyen objeto específico de la presente exposición los aspectos funcionales de los Grupos Parlamentarios en la dinámica de nuestras instituciones representativas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sobre el particular es ineludible la consulta de tres aportaciones previas, de indudable interés y acierto, donde se detallan aspectos funcionales o dinámicos inherentes a la consideración de los Grupos parlamentarios por el Tribunal Constitucional —esencialmente el de la proporcionalidad—, a las que me remito en absoluto.

En primer lugar, cronológicamente y considerando las resoluciones dictadas por el Alto Tribunal sobre los Grupos parlamentarios entre 1981 y 2000, dos estudios incluidos en el número 10, extraordinario, editado por *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, 2001. De un lado, Nicolás Pérez Serrano-Jáuregui, «Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (Jurisprudenciales y Políticos) al respecto», pp. 231-270. De otro, María Josefa Ridaura Martínez, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre grupos Parlamentarios», pp. 271-294; el análisis de la Profesora de la Universidad de Valencia, tras una «Introducción» —I—, se centra, primero, en la sistematización de los «Criterios y cuestiones sustanciales» abordadas por el Tribunal —II— y, posteriormente, en la relación de los «Temas tratados por el Tribunal Constitucional» —III—. Complementan el trabajo unas «Consideraciones finales» —IV— y un «Apéndice: relación de Sentencias del Tribunal Constitucional español sobre Grupos Parlamentarios» —V—.

Ulteriormente, un trabajo de Alberto Arce Janáriz que se ha convertido en obra de referencia para cualquier estudio de Derecho parlamentario, *El Parlamento ante los Tribunales: Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, cuyas pp. 205-218 se dedican a la disección sistemática de los distintos aspectos relativos a los Grupos parlamentarios considerados por el Tribunal Constitucional. En las mismas, sucesivamente, el Letrado de la Junta General del Principado de Asturias sintetiza el criterio jurisprudencial —incorporando referencias a la doctrina del Tribunal Supremo— en los siguientes nueve apartados: 1. Naturaleza: Grupo Parlamentario y partido político; 2. Amplia disponibilidad de las Cámaras para la regulación de los Grupos Parlamentarios; 3. La facultad de constituir Grupo Parlamentario pertenece al núcleo de la función representativa y está protegida por el artículo 23 CE; 4. Requisitos para constituir Grupo Parlamentario: el quince por 100 de los votos en el Congreso de los Diputados; 5. Intervención de la Mesa de la Cámara en relación con la constitución de Grupos Parlamentarios; cuyo tratamiento se divide en los dos subapartados siguientes: 1.º Las facultades de la Mesa en la constitución de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado; y 2.º Contra el acuerdo de la Mesa sobre constitución de Grupos Parlamentarios no cabe solicitud de reconsideración en vía parlamentaria ni tampoco recurso contencioso-administrativo: sólo recurso de amparo; 6. Subvenciones a los Grupos Parlamentarios: finalidad y graduación por el número de miembros; 7. Legitimación y postulación procesal de los Grupos Parlamentarios para defender sus derechos y los de sus miembros; 8. Disolución del Grupo Parlamentario: la declaración judicial de ilegalidad de un partido político conlleva la disolución judicial del correspondiente Grupo Parlamentario, y 9. Grupo Parlamentario mixto; estructurado en los siguientes dos subapartados: 1.º Derechos representativos de los miembros del Grupo mixto; y 2.º Grupo mixto de un solo miembro: representación en no todas las Comisiones y reducción proporcional de la subvención de grupo.

Asimismo, de utilidad sigue resultando la consulta de las reflexiones casuísticas de Luis de la Peña Rodríguez, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Comares, pp. 258-275.



## II. LOS PRONUNCIAMIENTOS SUSTANTIVOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS EN EL SENO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

En este orden de ideas, salvo error u omisión por mi parte, el núcleo de la Doctrina constitucional sobre los Grupos Parlamentarios ha de localizarse en un número ciertamente reducido de Sentencias —SSTC, a las que, singularmente, desde ahora me refiero con el acrónimo STC— y Autos —AATC, ATC, a partir de este momento, en su consideración individualizada—.

La referencia que sigue, ciertamente generosa pero en absoluto exhaustiva —pues podría tanto reducirse a las puntuales resoluciones en las que, de modo directo, se delimita su configuración estructural, como ampliarse con otros tantos pronunciamientos en los que se contienen alusiones indirectas a los Grupos—, se expone por orden cronológico, con detalle de los datos objetivos de cada una de las SSTC y AATC citados, así como de su extracto<sup>2</sup>.

### — STC 40/1981, de 18 de diciembre

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, núm. 12, de 14 de enero de 1982.

*Tipo de recurso:* Recurso de inconstitucionalidad número 208/1981, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de *Euskadi*.

*Sala:* Pleno.

*Ponente:* Antonio Truyol Serra.

*Fallo:* Desestimar el recurso, debiendo corregirse los errores materiales cometidos al transcribirse las letras a) a f) del artículo 70.1 de la Constitución en el artículo 22 de la Ley impugnada.

*Extracto:* 1. El «régimen electoral general» incluye las elecciones senatoriales, excluyendo a las comunitarias, y la competencia para establecerlo pertenece al Estado. 2. El proceso de designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas presenta el rasgo diferencial de que se hace mediante una elección de segundo grado, en el seno de las respectivas Asambleas Legislativas. Por corresponderles estos Senadores a las Comunidades Autónomas en cuanto tales se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha institución. Hay que considerar razonable y lógica la exigencia de que los Senadores ostenten la vecindad administrativa de la Comunidad Autónoma. 3. No es inconstitucional el establecimiento por la Comunidad Autónoma de causas

---

<sup>2</sup> Al reproducir el «Extracto» de cada una de las resoluciones citadas he optado por la copia literal del ofrecido por el propio Tribunal Constitucional en su página web, [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es). Conforme podrá advertir el lector, existe una notable disparidad en su formulación, siendo algunos pronunciamientos objeto de consideración detallada, mientras que otros se ventilan, quizás, de forma excesivamente sumaria.

de incompatibilidad que vengan a añadirse a las fijadas por el régimen electoral general. 4. La «adecuada representación proporcional» que exige el título 69.5 de la Constitución para la designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas tiene como punto de referencia la composición de la Asamblea que ha de designarlos. 5. La representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. No significa una proporcionalidad matemática, y la «adecuada representación proporcional» exigida en la designación de Senadores de las Comunidades Autónomas sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. 6. No es inconstitucional la conexión del mandato de los Senadores de las Comunidades Autónomas con la duración de las legislaturas de las mismas.

#### — ATC 147/1982, de 22 de abril

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 244/1981, interpuesto por don Carlos Iglesias Selgas, Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, en relación con una pregunta parlamentaria formulada por un Senador, considerada por el recurrente lesiva de su derecho al honor.

*Sala:* Pleno.

*Fallo:* Declarar no admisible el recurso interpuesto.

*Extracto:* Inadmisión. Fijación precisa del amparo solicitado: subsanación. Plazos procesales: cómputo. Contenido constitucional de la demanda: carencia. Discriminación: opiniones políticas. Diputados y Senadores: sus actos no son impugnables en vía de amparo. Cortes Generales: inviolabilidad.

#### — STC 42/1985, de 15 de marzo

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 94, de 19 de abril de 1985.

*Tipo de recurso:* Recurso de inconstitucionalidad número 614/1983, promovido por 54 Diputados, representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón, contra la Ley 9/1983, de 19 de mayo, del País Vasco, sobre ordenación de la actividad comercial del País Vasco.

*Sala:* Pleno.

*Ponente:* Francisco Rubio Llorente.

*Fallo:* Declarar inadmisibile el recurso.

*Extracto:* 1. El hecho de que la Ley Orgánica de este Tribunal no haya arbitrado un trámite de admisión en el recurso de inconstitucionalidad no autoriza a concluir que se pueda dispensar en este género de contiendas el cumplimiento de los requisitos procesales. 2. Mediante el recurso de inconstitucionalidad no se defiende ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi*, en que consiste la facultad de promover el recurso, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. 3. Cuando la acción es

ejercida por un órgano colegiado, su ejercicio requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión. 4. La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad atribuida a un grupo de Diputados o Senadores en número no inferior a 50 corresponde a una agrupación que surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia en el cual de los Diputados y Senadores no actúan en rigor como *litis consortes*, sino como integrantes de una parte única, aunque necesariamente plural. No cabe, por tanto, transferir o delegar la facultad de impugnar, ni en un miembro de la agrupación, ni en el Comisionado, pues la parte a la que uno u otro han de representar sólo existe precisamente como parte en el proceso para el que se les otorgó la representación y surge sólo de la concurrencia de voluntades en una decisión impugnatoria concreta. 5. La legitimación para la acción de inconstitucionalidad no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla, por lo que la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios para interponer o no la acción de inconstitucionalidad, según su propio criterio, contra las Leyes que en el futuro se vayan promulgando.

#### — STC 75/1985, de 21 de junio

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 170, de 17 de julio de 1985.

*Tipo de recurso:* Recursos de amparo, acumulados, 488 y 632/1984, dirigidos contra el acta de proclamación de Diputados al Parlamento de Cataluña, efectuada por la Junta Electoral Provincial de Barcelona el día 9 de mayo de 1984, y promovidos, respectivamente, por la coalición electoral *Entesa de l'Esquerra Catalana* y por el *Partit dels Comunistes de Catalunya*.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Ángel Escudero del Corral.

*Fallo:* Desestimar los amparos solicitados.

*Extracto:* 1. En las referencias del Estatuto de Autonomía de Cataluña al sistema proporcional no puede apreciarse la suficiente precisión como para sustituir al Derecho estatal, pues no puede deducirse de tales referencias todo un sistema de escrutinio susceptible de aplicación sin mayores concreciones normativas, y la misma imprecisión es indicativa de la voluntad por asumir la fórmula electoral estatal, en tanto se dicte la Ley autonómica correspondiente. Lo que en realidad encierra, en especial el apartado 5 de la Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no es sino un reenvío normativo, por obra del cual la propia norma estatutaria explicita su falta temporal de plenitud, a la espera de una propia Ley de la Comunidad Autónoma, e incorpora como normas directamente aplicables al ordenamiento autonómico las que en virtud del artículo 149.3 CE ya lo eran con carácter supletorio, esto es, las contenidas en el Real Decreto-ley 20/1977, en todo lo no previsto por esa disposición. 2. Una de las características del artículo 23.2 CE es el muy amplio margen de libertad que confiere al legis-

lador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a los cargos y funciones públicas y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral. Del artículo 23.2 CE resulta que el derecho a ser elegido se adquiere «con los requisitos que señalan las leyes», de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí solo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que un sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos representativos objeto de elección en función de los votos que en la misma se emiten. 3. El principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo artículo 23.2 CE establece, de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por lo tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro. 4. Lo significativo desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, puesto en relación con el artículo 14, es que la exigencia legal de un mínimo del 3 por 100 de los votos para participar en el reparto de escaños se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones y en unos mismos distritos o circunscripciones en las mismas condiciones legales, y sin que conste, tampoco, la existencia de diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de esa concreta regla. 5. Tampoco es aceptable el argumento de que la discriminación se produzca por referencia a las personas que integran las distintas candidaturas, ya que en este caso la comparación es inviable, al encontrarnos ante magnitudes cualitativamente diversas: por una parte, el total de los votos conseguidos por unas ciertas candidaturas (las excluidas del reparto de escaños); por la otra, uno o varios cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a efectos del reparto, del número total de votos de cada candidatura. 6. La validez constitucional de la finalidad de procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia, es lo que justifica en último término el límite del 3 por 100 impuesto por el legislador, validez que se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral en su conjunto no es sólo un canal para ejercer derechos individuales reconocidos por el artículo 23 CE, sino también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél. 7. No es ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor que, según el artículo 1.1 CE, representa el pluralismo —y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad— con

la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos, por lo que la posibilidad de tal limitación de la proporcionalidad electoral resulta tanto más justificada cuanto que no cabe, en rigor, hablar de un derecho subjetivo a la misma sobre la base estricta del artículo 23 CE. 8. El límite del 3 por 100 que señala el artículo 20.4.b) del Real Decreto-ley 20/1977 respeta en sustancia el criterio de la proporcionalidad, ya que la restricción no impide que el reparto de escaños se realice conforme a ese criterio respecto a la inmensa mayoría de los votos emitidos en la circunscripción. La existencia de la barrera legal aparece, por otra parte, plenamente justificada, al haber actuado el legislador con fines cuya licitud, desde la perspectiva constitucional, no es discutible.

#### — ATC 12/1986, de 15 de enero

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 734/1985, interpuesto por don Emilio Durán Corsanego, Diputado al Congreso por la provincia de La Coruña en la II Legislatura, contra la Resolución de la Presidencia del Congreso, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 24 de abril de 1985, sobre procedimiento para ejecutar Sentencia del Tribunal Constitucional en recurso previo de inconstitucionalidad y contra posteriores actos adoptados en virtud de la misma, a partir de la interpretación de la Cámara de que no cabía tramitar enmiendas presentadas por los Diputados a título individual.

*Sala:* Primera (Sección Primera).

*Fallo:* No admitir a trámite la demanda de amparo y archivo de las actuaciones.

*Extracto:* Inadmisión. Derecho a la participación en los asuntos públicos: bloque normativo. Actos de los Poderes públicos: actos no susceptibles de amparo. Recurso de amparo: actos de las Cámaras. Congreso de los Diputados: actos internos. Reglamentos parlamentarios: naturaleza normativa. Contenido constitucional de la demanda: carencia.

#### — STC 63/1987, de 20 de mayo

*Publicación:* *Boletín Oficial del Estado*, número 134, de 5 de junio de 1987.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 238/1986, interpuesto por la Mesa para la Unidad de los Comunistas contra Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de febrero de 1986, denegatorio de la petición de la recurrente de que se la considerase grupo político con representación parlamentaria a efectos del Referéndum convocado por Real Decreto 214/1986.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Antonio Truyol Serra.

*Fallo:* Denegar el amparo solicitado.

*Extracto:* 1. El recurso de amparo previsto en el artículo 49.4 LO 5/1985, de Régimen Electoral General, no muestra otra especialidad que la del plazo establecido para su interposición, de tal modo que en todo lo demás rigen las reglas generales que ordenan, en nuestra Ley Orgánica, la interposición, tramitación y modo de resolución de este recurso constitucional. 2. Carente

un grupo político de representación parlamentaria en el sentido del artículo 14 LO 2/1980, no sólo se descarta, al igual que en el Régimen Electoral General, su inclusión en la Comisión de Radio y Televisión, sino también, a diferencia de lo prevenido en la LO 5/1985, su mismo acceso a los medios de difusión de titularidad pública. 3. El derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, lo ostentan sólo, según el dictado del propio artículo 23.1 CE, «los ciudadanos» (SSTC 53/1982, 5/1983, 23/1983 y 51/1984), no otras personas o entes, como los sindicatos o los mismos partidos políticos. La participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32.<sup>a</sup>, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3), procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino, en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 CE). 4. Aunque en el artículo 20.1.a) CE se enuncia un derecho de libertad que no exige, con carácter general, sino la abstención, la ausencia de trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los Poderes Públicos (STC 77/1982), no es menos cierto que en determinados casos será necesaria la actuación positiva de los Poderes Públicos —del Legislador, específicamente— para la ordenación de los «medios» que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, hipótesis ésta que, respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el artículo 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se garantice por la Ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Este derecho de acceso será en cada caso articulado por el Legislador, pero ni éste queda libre de todo límite constitucional en dicha configuración, ni la eventual vulneración de sus determinaciones por los aplicadores del Derecho podrá decirse constitucionalmente irrelevante en orden al ejercicio eficaz de las libertades consagradas en el artículo 20, pues estas libertades habrán de realizarse a través de estos medios, del modo que quiere la Constitución en el apartado 3 del mismo precepto, de tal modo que la denegación discriminatoria, o arbitraria por carente de fundamento legal, del acceso que la Ley haga posible, entrañará el consiguiente menoscabo del derecho del grupo así afectado —de quienes a su través pretendan difundir las propias ideas y opiniones— a la libertad que la Constitución garantiza [art. 20.1.a)]. 5. El concepto del que la LO 2/1980 se vale para regular el acceso al uso de espacios gratuitos en los medios de comunicación no puede predicarse, tanto a partir de una interpretación literal del precepto como desde su entendimiento teleológico, respecto de las formaciones políticas que, aun contando entre sus miembros con parlamentarios, hubieran concurrido —en solitario o federados o coligados con otros grupos— a las «últimas elecciones generales».

### — STC 76/1989, de 27 de abril

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 121, de 22 de mayo de 1989.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 1092/1987, promovido por don Adolfo Díaz Ambrona Bardají, contra la Resolución adoptada, con fecha 28 de julio de 1987, por la Mesa de la Asamblea de Extremadura y contra el Acuerdo del Pleno de la propia Asamblea de Extremadura, del día 31 del mismo mes y año.

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* Álvaro Rodríguez Bereijo.

*Fallo:* Denegar el amparo solicitado.

*Extracto:* 1. El derecho fundamental a acceder a los cargos públicos que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción el cumplimiento de los requisitos que determine aquélla.

### — STC 23/1990, de 15 de febrero

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 53, de 2 de marzo de 1990.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 764/1989, interpuesto por el Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social en las Cortes Valencianas contra Resolución de la Mesa de las Cortes de 14 de febrero de 1989.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Carlos de la Vega Benayas.

*Fallo:* Desestimar el recurso.

*Extracto:* 1. En la línea de la doctrina elaborada por el Tribunal en relación con la impugnabilidad de los actos parlamentarios singulares de carácter interno, hay que estimar que, cuando un acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los *interna corporis acta* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a este extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este Tribunal.

### — STC 36/1990, de 1 de marzo

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 70, de 22 de marzo de 1990.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 1603/1987, promovido por la Unión del Pueblo Navarro contra los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 31 de agosto de 1987, en los que se distribuyen los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos Parlamentarios.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Vicente Gimeno Sendra.

*Fallo:* Desestimar el recurso.

*Extracto:* 1. Los titulares del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE son los ciudadanos, y no los partidos políticos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió. Por consiguiente, ostentan la titularidad de dicho derecho fundamental los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo, y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos. 2. Sin necesidad de ahondar en la difícil naturaleza jurídica tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades, aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros. 3. No toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, *per se*, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional; por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 de la Constitución. 4. Desde la STC 40/1981 este Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal; si ello es así en las elecciones a Cortes Generales o municipales, las dificultades para alcanzar la mayor proporcionalidad posible se incrementan «en elecciones internas de asambleas restrictivas que han de designar un número muy reducido de representantes»; consecuencia de esto es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia.

### — STC 125/1990, de 5 de julio

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 181, de 30 de julio de 1990.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 138/1988, interpuesto por don Carmelo Ramírez Marrero, Diputado del Parlamento de Canarias, contra la Resolución de la Mesa del referido Parlamento, de 8 de octubre de 1987, que resuelve no modificar unos Acuerdos, de fechas 20 y 21 de julio de 1987, por los que se deniega la formación de un Grupo Parlamentario.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Luis López Guerra.

*Fallo:* Denegar el amparo.

*Extracto:* 1. Este Tribunal ha declarado en diversas ocasiones que para poder ser recurrido en amparo una decisión o acto sin valor de ley de cualesquiera de los órganos de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas es menester, conforme a lo dispuesto en



el artículo 42 LOTC, que dichos actos parlamentarios hayan alcanzado firmeza, lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y las jurisdiccionales establecidas contra tales actos, esto es, la contencioso-administrativa cuando la cuestión afecte a materia de personal de las Cámaras.

— **STC 214/1990, de 20 de diciembre**<sup>3</sup>

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 9, de 10 de enero de 1991.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 827/1988, interpuesto por don José Luis Ortiz Estévez contra los Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 28 de enero y 2 de febrero de 1988, respectivamente.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Carlos de la Vega Benayas.

*Fallo:* Denegar el amparo solicitado.

*Extracto:* 1. Si bien no es posible instar, a través de la modalidad de recurso de amparo contemplada en el artículo 42 LOTC, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara), ello no quita para que en este tipo de proceso quepa determinar si tales actos han vulnerado los derechos y libertades incluidos en la Sección 1 del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, los cuales, según el apartado 1 del artículo 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas, para cuya protección está abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985). 2. El derecho del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la Ley —al Reglamento de la Asamblea, en este caso— establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones, derechos y facultades, que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo y que delimitan el contorno de la legitimación de su titular para accionar en sede jurisdiccional, por violación de ese precepto constitucional, frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos. 3. Resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios. Desde

---

<sup>3</sup> Sobre la misma pueden consultarse las consideraciones de Pilar Cortés Bureta, reproducidas por su autora, con diferente título, en dos publicaciones: «Las Subvenciones a los Grupos Parlamentarios como partes integrantes del presupuesto de la Cámara: comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», en *Parlamento y Presupuestos*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, pp. 531-534; y «El carácter proporcional de la subvención fija del Grupo Mixto. Comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13, 2002, pp. 209-215.

Asimismo, Alfonso Arévalo Gutiérrez, Luis Eduardo González-Santander Gutiérrez y Ángeles Nieto Lozano, «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, junio de 1999, pp. 191-192.

esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños.

### — STC 81/1991, de 22 de abril

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 128, de 29 de mayo de 1991.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 1668/1988, interpuesto por el Grupo Parlamentario *Iniciativa per Catalunya* contra la decisión de la Presidencia del citado Parlamento de 20 de julio de 1988, que denegaba la petición de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno que había de pronunciarse sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

*Fallo:* Desestimar el recurso.

*Extracto:* 1. Este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio *favor actionis*, que los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. 2. Como se ha declarado en reiteradas ocasiones, cuando está en juego el ejercicio de las facultades legalmente reconocidas a los cargos públicos, es el artículo 23.2 CE el directamente afectado, puesto que el mismo comprende no sólo el acceso a los cargos y empleos públicos en condiciones de igualdad y en los términos que señalen las leyes, sino también la permanencia en dichos cargos en iguales términos, sin la cual el acceso podría devenir un derecho meramente formal. 3. Para existir, una lesión de derechos fundamentales ha de ser, en todo caso, una lesión efectiva desde un punto de vista material, y ello tanto respecto a los derechos de carácter procesal que puedan ser vulnerados por los órganos judiciales, como respecto a los de carácter sustantivo que lo puedan ser por otros poderes públicos.

### — STC 4/1992, de 13 de enero <sup>4</sup>

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 38, de 13 de febrero de 1992.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 1724/1991, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid contra los Acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea, de 8 de julio de 1991, y del Pleno de la misma, del día 16 siguiente, relativos a distribución del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su designación.

<sup>4</sup> Vid. Arévalo Gutiérrez, González-Santander Gutiérrez y Nieto Lozano, «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*, p. 192.

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

*Fallo:* Denegar el amparo.

*Extracto:* 1. Conforme a doctrina de este Tribunal muy consolidada, no puede entenderse que «la adecuada representación proporcional» que exige el artículo 69.5 de la Constitución para la designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas deba ser una proporcionalidad estrictamente matemática, sino que sólo puede ser, por definición, imperfecta, y resultar exigible dentro de un razonable margen de flexibilidad, siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia (FJ 2). 2. Ni la Constitución ni el Estatuto de la Comunidad de Madrid ni el Reglamento de la Asamblea (art. 165) ni Ley autonómica alguna concretan el procedimiento de designación de los Senadores de la Comunidad de Madrid hasta el punto de predeterminedar una regla concreta de proporcionalidad. En consecuencia, la ausencia de previsión normativa en el ordenamiento autonómico no puede suponer la necesaria aplicación subsidiaria de la regla D'Hondt prevista para las elecciones generales y autonómicas, pero no para una designación de Senadores por parte de la Asamblea de una Comunidad Autónoma (FJ 3). 3. La Mesa y la Asamblea de Madrid no están constitucional ni legalmente obligadas a la utilización de la regla D'Hondt y pueden, en suma, distribuir libremente los Senadores de designación automática entre los diversos Grupos Parlamentarios conforme a cualquier técnica y, en concreto, la fórmula proporcional de reparto de los restos, siempre y cuando no llegue a alterar la misma esencia proporcional del sistema electoral y, por tanto, cumpla la exigencia constitucional de una «adecuada representación proporcional» (FJ 5).

#### — STC 15/1992, de 10 de febrero

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 54, de 3 de marzo de 1992.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 883/1989, interpuesto por don Esteban Solana Lavín y don Ricardo Conde Yagüe, Diputados de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la Resolución dictada por el Presidente de la Asamblea Regional, de 11 de abril de 1989, por la que se suspende al Grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual por Grupo Parlamentario.

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* José Gabaldón López.

*Fallo:* 1. Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia, anular la Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea de Cantabria sobre las subvenciones al Grupo Mixto de 11 de abril de 1989. 2. Declarar, como medio de reintegrarles en la igualdad lesionada, el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integraban, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponda.

*Extracto:* 1. Se reitera doctrina anterior, según la cual, en cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, correspon-

diendo a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (STC 118/1988) (FJ 2). 2. Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal (por todas, STC 214/1990), el artículo 23.2 CE comprende el derecho a la permanencia en las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas (FJ 3). 3. Vulnera el derecho fundamental a la igualdad la Resolución de la Presidencia de la Asamblea parlamentaria que priva a un Grupo Parlamentario de la subvención establecida por el Reglamento por igual para todos, sin que se alegue como causa de dicha diferenciación un motivo que pudiera considerarse objetivo y razonable (FJ 4).

### — STC 44/1995, de 13 de febrero <sup>5</sup>

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 66, de 18 de marzo de 1995.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 1623/1994, promovido por el Diputado don Josep María Reguant i Gili contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 1994, por el que se aprueba una Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento del Parlamento, relativa a la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Fernando García-Mon y González-Regueral.

*Fallo:* Estimar la demanda de amparo y, en su virtud: 1. Reconocer su derecho, ex artículo 23.2 CE, a no ser discriminado y a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con arreglo a lo previsto en el Reglamento de la Cámara. 2. Declarar la nulidad de la Norma supletoria del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994.

*Extracto:* 1. Tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2.d) y f) LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal (FJ 2). 2. Las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su refor-

---

<sup>5</sup> Respecto de la citada STC pueden consultarse las consideraciones de María José Larios Paterna, «El Grupo mixto y el transfugismo político: un comentario a la STC 44/1995, de 13 de febrero», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996.

ma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos (FJ 3). 3. Aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental (FJ 3). 4. El Acuerdo interpretativo contra el que se recurre no se limitó a especificar los contenidos del Reglamento, adaptándolo a las peculiaridades del mencionado supuesto de hecho, para ofrecer una solución con vocación normativa, en el marco de las facultades que, a tal fin, el propio Reglamento de la Cámara otorga a la Mesa, y con apoyo en el régimen «análogo» que el artículo 19 del Reglamento dispone para el Grupo Mixto. Antes al contrario, en él se estableció una diferencia de trato normativo en atención a las circunstancias de la persona, sin existir previsión reglamentaria alguna sobre esa particular cuestión (FJ 4). 5. Basta con constatar que, a través de una norma de la Mesa, ésta, extralimitando sus facultades normativas de interpretación y suplencia del Reglamento, modificó el régimen jurídico de funcionamiento interno del Grupo Mixto, por razón, no del hecho de encontrarse constituido por un único miembro, sino en atención a la procedencia política del mismo, sin que este criterio de diferenciación, de indudable trascendencia por las consecuencias jurídicas que se vinculan a la decisión que adopten los parlamentarios respecto al eventual abandono de su Grupo Parlamentario de origen, fuese aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara (FJ 4). 6. Además, en el supuesto que ahora nos ocupa, no sólo se vulneró esa dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el artículo 23.2 de la Constitución. También se lesionó el derecho a la igualdad que, materialmente, constituye su contenido. En efecto, al introducirse el citado criterio de diferenciación, después de iniciada la legislatura y mediante una utilización con fines normativos de las circunstancias del caso concreto, el Acuerdo impugnado se dictó *ad casum*, con el confeso fin de discriminar jurídicamente al parlamentario recurrente, a través de la alteración *a posteriori* del estatuto del Grupo Mixto al que obligatoriamente tenía que incorporarse, produciéndose una suerte de retroactividad impropia, pues, el Acuerdo normativo recurrido limitó sus facultades de actuación parlamentaria en función, exclusivamente, de su previo comportamiento político parlamentario, sancionándolo *ex post factum*, con apoyo en un criterio de diferenciación introducido específicamente en atención a la conducta del parlamentario y respecto del cual no existía previsión normativa alguna que pudiese servir de soporte a la decisión de la Mesa de la Cámara (FJ 5).

#### — STC 118/1995, de 17 de julio

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 200, de 22 de agosto de 1995.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 739/1993, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas contra Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 15 de diciembre de 1992 (núm. 683/III) por la que se inadmiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por el

Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993.

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* Carles Viver Pi-Sunyer.

*Fallo:* Estimar parcialmente la demanda de amparo y, en consecuencia: 1. Reconocer el derecho del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas a ser tratado en condiciones de igualdad en el trámite de admisión de enmiendas de gasto cero al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana. 2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

*Extracto:* 1. Adoptado por la Mesa de la Cámara un criterio, en uno u otro sentido, respecto a la viabilidad o inviabilidad de las enmiendas parlamentarias de gasto cero, es exigencia del artículo 23.2 CE que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, sin establecerse un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del derecho que la Constitución garantiza a los cargos públicos para un ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad. Se sostiene en la demanda de amparo que las enmiendas de gasto cero rechazadas al Grupo recurrente son idénticas en su estructura y redacción a algunos de los apartados contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos y a otras enmiendas que, sin embargo, sí fueron admitidas. Y, en efecto, examinadas las actuaciones parlamentarias, es de apreciar que las enmiendas de gasto cero no vienen siendo excluidas de raíz por las Cortes Valencianas, no siendo infrecuente que el propio Consejo estructure su Proyecto presupuestario en la utilización de ese tipo de programaciones diferidas del gasto público. En consecuencia, y en la medida en que lo anterior evidencia que la inadmisión de varias de las enmiendas de este tipo presentadas por el Grupo recurrente ha supuesto un trato discriminatorio, por desigual y por no poner de manifiesto los motivos de ese trato respecto del caso concreto o del cambio del criterio general, procede estimar, en este concreto punto, la demanda de amparo (FJ 4).

#### — STC 93/1998, de 4 de mayo

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 137, de 9 de junio de 1998.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 3022/1994, promovido por don Josep Alfonso Villanueva, don Pere Sampol Mas y don Miquel Pascual Amorós, Diputados del Parlamento de las Islas Baleares, contra Acuerdo de la Mesa del referido Parlamento de 31 de mayo de 1994, por la que se desestimó la solicitud de reconsideración del Acuerdo de la misma Mesa de 19 de abril anterior, sobre composición de las Comisiones del Parlamento.

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* Fernando García-Mon y González-Regueral.

*Fallo:* Denegar el amparo.

*Extracto:* 1. Los recurrentes de amparo son Diputados del Parlamento balear y, como tales, resultan afectados por los Acuerdos que impugnan que, en su criterio, lesionan los derechos garantizados por el artículo 23.2 CE. Por

tanto, su legitimación resulta de lo dispuesto en el artículo 46.1 LOTC conforme al cual están legitimados para interponer el recurso de amparo en los casos del artículo 42 las personas directamente afectadas. El interés legítimo que ostentan es, pues, suficiente para la interposición de esta demanda (FJ 2).

2. Como ha declarado este Tribunal desde la STC 40/1981, la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal, siendo mayor la dificultad cuanto menor sea el abanico de posibilidades, «dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes» y, desde luego, cuando se trata de «elecciones internas de asambleas que han de designar un número muy reducido de representantes». Consecuencia de esta doctrina es que «la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia» (STC 36/1990, FJ 2; en el mismo sentido, SSTC 32/1985, 75/1985 y 4/1992) (FJ 3).

3. De la práctica observada por el Parlamento balear en esta materia, resulta que el número de miembros de las Comisiones ha sido el de quince desde la II Legislatura (1987-1991), en la que la Cámara estuvo integrada (como en la III) por cincuenta y nueve Diputados (frente a los cincuenta y cuatro de la I Legislatura, en la que los miembros de las Comisiones eran trece). De ello resulta, como primer dato relevante, que el número de miembros de las Comisiones ha sido quince desde que la Cámara tiene cincuenta y nueve Diputados, lo que, en principio, lleva a concluir que ese número no responde a la intención de deparar ventaja alguna a un Grupo Parlamentario en particular, ni que haya sido fijado *ad casum* con propósito discriminatorio, sino que la Mesa, en uso de las facultades que tiene atribuidas, ha decidido mantener el mismo número de miembros en las Comisiones que ha tenido la Cámara desde la Legislatura anterior. No se vislumbra, pues, que en los Acuerdos tomados por la Mesa se haya prescindido de criterios objetivos, sino que, por el contrario, se ha limitado a mantener estable el fijado en ésta y en la anterior legislatura. La modificación de ese número que pretenden los recurrentes no era exigible a la Mesa, pues no resulta de lo dispuesto en el artículo 39.1 del Reglamento, en cuya aplicación no se aprecia ni demuestran los recurrentes, una interpretación voluntarista y arbitraria (FJ 4).

#### — ATC 56/1999, de 9 de marzo

*Tipo de recurso:* Recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, acumulados, números 201/1993, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, 219/1993, interpuesto por el Defensor del Pueblo, 226/1993 y 236/1993, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Comisionado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular.

*Sala:* Pleno.

*Fallo:* No acceder al desistimiento del recurso formalizado por don Álvaro de Lapuerta Quintero, Comisionado del Grupo Parlamentario Popular.

*Extracto:* Desistimiento: improcedencia. Recurso de inconstitucionalidad: legitimación.

— **STC 38/1999, de 22 de marzo**

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 100, de 27 de abril de 1999.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 3979/1995, promovido por don Gaspar Llamazares Trigo, don Manuel García Fonseca, doña Amalia Maceda Rubio, doña Noemí Martín González, don José Antonio Saavedra Rodríguez y don Francisco Javier García Valledor contra el Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, de 19 de septiembre de 1995, confirmado por el de 10 de octubre de 1995, por el que se inadmite a trámite la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General del Principado de Asturias.

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* Julio Diego González Campos.

*Fallo:* Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia: 1. Declarar que se ha lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el artículo 23.2 en relación con el 23.1 CE. 2. Restablecerles en su derecho y, a este fin, declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 19 de septiembre y 10 de octubre de 1995.

*Extracto:* 1. Los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del artículo 23 CE encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984). Reflejo como son del Estado democrático, se establece entre ellos tan íntima imbricación, al menos en lo que al derecho de acceso a cargos públicos se refiere, que bien puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos (SSTC 5/1983, 10/1983, 23/1984, 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 205/1994 y 44/1995, y ATC 837/1985). Por ese motivo, con el propósito de asegurar la efectiva realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes, la garantía dispensada en el apartado 2 del artículo 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que les son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. La privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo no sólo menoscaba su derecho de acceso, sino simultáneamente el de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero (SSTC 10/1983 y 32/1985). Compete a la Ley y, en determinadas materias, a los Reglamentos



parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, quedan integrados en el «estatus» propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo (SSTC 161/1988, 181/1989, 36/1990, 205/1990, 214/1990, 95/1994 y 124/1995, y ATC 240/1997). 2. Sin embargo, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el artículo 23 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes (SSTC 36/1990 y 220/1991). Estas circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el «estatus» constitucionalmente relevante del representante político y a motivar las razones de su aplicación (SSTC 205/1990, 76/1994 y 41/1995, con carácter general la STC 176/1998, FJ 3.º), y ATC 428/1989), so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). 3. A la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el artículo 23.1 y 2 CE. 4. El Reglamento parlamentario, no obstante lo dicho,

puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del artículo 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995, y ATC 304/1996). Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (STC 124/1995). 5. A falta de una delimitación material de las Propositiones de Ley, la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, fruto justamente de su sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico, debió verificar la regularidad de la Proposición de Ley en los estrictos términos que establece el Reglamento de la Junta. Y, tratándose como se trataba de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, dada su relevancia constitucional en punto al desempeño por los representantes de los ciudadanos de su cargo, debió hacer una interpretación y aplicación restrictiva de los artículos 36.1 y 151.2 del Reglamento, construyendo su examen a la regularidad formal de la iniciativa. Cumplidos los requisitos formales, como así parece suceder pues ninguna de las partes ha alegado carencia alguna a este respecto, a la Mesa no le cabía sino admitir a trámite la Proposición de Ley, so pena de infringir el artículo 23 CE. En suma, y a la vista de que dicha Mesa ha inadmitido la Proposición de Ley promovida por los aquí recurrentes en amparo mediante un enjuiciamiento sobre su contenido, cuando la misma cumplía con todas las formalidades que el Reglamento le exigía, no nos cabe sino estimar el presente recurso de amparo y considerar que los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias aquí impugnados han vulnerado el artículo 23.2 en relación con el 23.1 CE.

#### — ATC 18/2002, de 11 de febrero

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 4142/2001, interpuesto por don José Toledo Sobrón y don Miguel González de Legarra, Diputados regionales electos en el Parlamento de La Rioja e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Riojano, contra los siguientes Acuerdos de la Mesa de dicho Parlamento: a) el Acuerdo de 19 de abril de 2001 por el que acuerda la disolución del Grupo Parlamentario del Partido Riojano y se concede un plazo de ocho días para que, si lo desean, se asocien a alguno de los Grupos Parlamentarios que integran la Cámara, y caso de no hacerlo, serían incorporados al Grupo Mixto; b) los Acuerdos de 26 de abril de 2001 sobre no reconsideración del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 19 de abril e inadmisión de las peticiones deducidas; c) los Acuerdos de 2 de mayo de 2001 sobre

incorporación forzada del Sr. González de Legarra como portavoz del Grupo Mixto; d) el Acuerdo de 9 de mayo de 2001, relativo a la Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Mixto; e) el Acuerdo de 22 de mayo de 2001 sobre libramiento de subvenciones a los Grupos Parlamentarios, y f) el Acuerdo de 31 de mayo de 2001 por el que inadmite la solicitud de abono de cotizaciones a la seguridad social correspondientes al Diputado González de Legarra.

*Sala:* Primera.

*Fallo:* Denegar la suspensión solicitada de los recursos impugnados en amparo.

*Extracto:* Suspensión cautelar de resoluciones parlamentarias: disolución de Grupo Parlamentario, no suspende. Amparo anticipado; derechos parlamentarios y económicos. Derecho parlamentario: autonomía de las Cámaras. Parlamentos autonómicos: La Rioja.

### — STC 64/2002, de 11 de marzo

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 91, de 16 de abril de 2002.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 3019/2000, promovido por Francisco Rodríguez Sánchez, don Guillermo Vázquez Vázquez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano, don Josu Erkoreka Gervasio y don Jordi Martí i Galbis contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 17 de abril de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo de 12 de abril de 2000, por el que se denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG).

*Sala:* Segunda.

*Ponente:* Tomás Vives Antón.

*Fallo:* Desestimar la demanda.

*Extracto:* Supuesta vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos: respaldo electoral de las distintas formaciones políticas cuyos Diputados forman un Grupo Parlamentario. 1. Mal se compeadece con la finalidad del artículo 23.1, segundo inciso, del Reglamento del Congreso de los Diputados, en cuanto excepción a la regla general de constitución de Grupos Parlamentarios, que el porcentaje de votos obtenido por las candidaturas presentadas por una formación política sea utilizado por otros Diputados elegidos en las candidaturas de esa misma formación política para constituir un Grupo Parlamentario diferente (FJ 6). 2. Los términos de comparación aportados por los recurrentes no son válidos a efectos del artículo 23.2 CE, en su vertiente de derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria (FJ 7). 3. La exigencia del porcentaje de votos que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en que las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario (STC 75/1985) (FJ 5). 4. La Mesa de la Cámara, a la vista de los Acuerdos impugnados y de las actas

de las sesiones en que fueron adoptados, motivó la aplicación de las normas que limitan el ejercicio de derechos o facultades de los representantes políticos, aunque tal satisfacción formal no basta (FJ 4). 5. Doctrina constitucional sobre el ejercicio de la función representativa parlamentaria (art. 23 CE; SSTC 38/1999, 107/2001 y 203/2001) (FJ 2).

### — STC 177/2002, de 14 de octubre

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado, número 271, de 12 de noviembre de 2002.

*Tipo de recurso:* Recursos de amparo números 4507/1997 y 5422/1998. El primero promovido por don Juan Manuel Eguiagaray Ucelay, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre de 1997, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por el mencionado Grupo Parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa, de 14 de octubre de 1997, que acordó mantener el anterior. El segundo promovido por don José Borrell y Fontelles, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 8 de septiembre de 1998, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima (Endesa) formulada por el mencionado Grupo Parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa de 6 de octubre de 1998, que acordó mantener el anterior.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

*Fallo:* Otorgar el amparo solicitado, y en consecuencia: 1. Declarar que se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanaban del artículo 23.2 CE. 2. Restablecerles en su derecho y, a tal fin, anular los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Infraestructuras del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por dicho Grupo Parlamentario, y los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Industria Energía y Turismo del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (Endesa), formulada por dicho Grupo Parlamentario.

*Extracto:* Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: comparecencia en el Parlamento de directivos de empresas privatizadas, para informar en un procedimiento parlamentario en curso o respecto de actuaciones cuando la empresa era pública. 1. Los Acuerdos que inadmitieron la solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa vulneraron el artículo 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados y, en consecuencia,

el *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes (FJ 10). 2. La decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmitir a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S.A., por inexistencia de un procedimiento parlamentario en curso, conforme al entendimiento que dicha Mesa hizo de la referida práctica parlamentaria, vulneró el derecho reconocido a los recurrentes por el artículo 23.2 CE (FJ 9). 3. Ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas de las Cámaras del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, siempre que tras ese examen de la iniciativa no se esconda un juicio sobre la oportunidad política (SSTC 161/1988 y 203/2001) (FFJJ 3 y 5). 4. El derecho del artículo 23.2 CE así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (SSTC 10/1983, 32/1985 y 203/2001) (FJ 3). 5. Los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras (STC 206/1992) (FJ 7). 6. Los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales (STC 81/1991) (FJ 1). 7. La pretensión del Grupo Parlamentario demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho *ex* artículo 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio (SSTC 107/2001 y 203/2001) (FJ 11).

#### — ATC 262/2002, de 9 de diciembre

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 6523/2001, interpuesto por don Jaime Mayor Oreja, don Carlos Iturgaiz Angulo, don Leopoldo Barrera de los Ríos, don Antonio Damborenea Basterrechea, don Fernando Maura Barandiarán, don Gonzalo Nicolás Machín Esposito, don Carmelo Barrio Baroja, don Carlos María de Urquijo Valdivieso, don Antonio Salazar de Andrés, don José Ignacio Oyarzábal de Miguel, doña Josefa Lafuente Orive, don José Ignacio Ortega Cachón, doña María del Carmen López de Ocariz López de Munain, doña María José Usandizaga Rodríguez, doña María Eugenia García Rico y don Ricardo Carmelo Hueso Abácens, Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 20 de septiembre de 2001, por el que se reconsideró el anterior Acuerdo de 12 de septiembre de 2001, sobre composición de las Comisiones del Parlamento Vasco.

*Sala:* Sección Tercera.

*Fallo:* Inadmisión de la demanda por carecer manifiestamente de contenido constitucional, y archivo de las actuaciones.

*Extracto:* Derecho a acceder a los cargos públicos: composición de las Comisiones parlamentarias. Representación proporcional: doctrina constitucional. Parlamento vasco.

### — STC 227/2004, de 29 de noviembre

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado de 4 de enero de 2005.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 3811/2003, promovido por doña María Salomé Álvarez Blanco, don Bieito Lobeira Domínguez, don Alfredo Suárez Canal y don Francisco Trigo Durán, Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 10 de marzo de 2003, desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada contra el Acuerdo anterior de la misma Mesa, de 5 de marzo de 2003, de aprobación de normas supletorias del artículo 50 del Reglamento de la Cámara e inclusión en el orden del día del Pleno de los días 11 y 12 de marzo de 2003 de la disolución anticipada de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero *Prestige*, y contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo de 2003, de disolución anticipada de la citada Comisión.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* María Emilia Casas Baamonde.

*Fallo:* Estimar la demanda de amparo y, en consecuencia: reconocer el derecho de los demandantes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia (art. 23.2 CE). Voto particular del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

*Extracto:* Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: modificación del reglamento parlamentario mediante norma supletoria; disolución de comisión de investigación sin causa legal y sacrificando el debate político (STC 226/2004).

### — STC 242/2006, de 24 de julio

*Publicación:* Boletín Oficial del Estado de 18 de agosto de 2006.

*Tipo de recurso:* Recurso de amparo número 2480/2001, promovido por don Leopoldo Barrera de los Ríos, don Fernando Maura Barandiarán, don Carlos María de Urquijo Valdivieso, don Antonio Damborenea Basterrechea, don Carlos José Iturgaiz Angulo, don José Ignacio Ortega Cachón, don Antonio Salazar de Andrés, don Juan Carlos Araniguria Rodrigo, doña María Carmen López de Ocariz de Munain, don Gonzalo Nicolás Machín Expósito, doña María Josefa Lafuente Orive, don Carmelo Barrio Baroja, don Ricardo Carmeno Hueso Abancens, doña María Aranzazu Quiroga Cia, don José Ignacio Oyarzabal de Miguel y doña María Eugenia García Rico, Diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.

*Sala:* Primera.

*Ponente:* Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

*Fallo:* Denegar el amparo solicitado.

*Extracto:* Promovido por don Leopoldo Barrera de los Ríos y otros respecto a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que inadmitieron a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: inadmisión de proposición de ley justificada por la disconformidad del Gobierno a sus repercusiones presupuestarias (SSTC 38/1999 y 223/2006).

### III. EL PAPEL PROTAGONISTA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y SU VINCULACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Expuesta así, de forma sumaria, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la primera constatación que ha de efectuarse respecto de la configuración estructural de los Grupos Parlamentarios, como es bien sabido, es que, frente al modelo —cuando menos teórico— del Parlamento decimonónico de «prohombres», las instituciones representativas de nuestros días responden a una dinámica funcional donde la «grupocracia»<sup>6</sup> ha comportado que la figura del miembro de la Cámara, considerado *uti singuli*, quede relegada a un papel ciertamente secundario —cuando no marginal—, sometida a la disciplina de las formaciones políticas internas<sup>7</sup>.

En efecto, la estabilidad gubernamental inherente a las exigencias del Estado social, con la afirmación de los mecanismos inherentes al parlamentarismo racionalizado, ha determinado que las agrupaciones de parlamentarios conformadas en el seno de las Asambleas Legislativas impulsen y dirijan su dinámica, proyectando la posición de los Partidos políticos que están en su base.

En este orden de ideas, en nuestro sistema político ha de ponderarse, en primer lugar, que el acceso al escaño está predeterminado por un sistema

<sup>6</sup> Corresponde a Andrea Manzella la primera llamada de atención sobre el fenómeno de la «grupocracia» en nuestro sistema parlamentario. Cfr. «Las Cortes en el sistema constitucional español», en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1984, p. 485.

Sobre la cuestión sigue resultando fructífera la consulta del trabajo de Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, «A propósito del Parlamento grupocrático», en Juan Cano Bueso y José María Porras Nadales (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 85-89. Del propio autor, es de utilidad el sumario análisis general comprendido en la voz «Grupos Parlamentarios», incluido en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, COR-IND, Civitas, 1995, pp. 3280-3285.

<sup>7</sup> Sobre el particular, Manuel Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del Parlamentario en el Grupo», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm 10, extraordinario, pp. 161-187.

férreo de listas cerradas y bloqueadas, donde el ciudadano elector otorga su voto a la candidatura presentada por un Partido político o coalición —sin posibilidad de adición o exclusión y, *de facto*, ignorando, incluso, quien ocupa el segundo puesto de la opción a la que otorga su confianza—. Inmediatamente, una vez celebrados los comicios electorales y tras la sesión constitutiva del Parlamento<sup>8</sup>, con la elección de su órgano rector —la Mesa de la Cámara—, el primer asunto que se sustancia es el de la constitución de los Grupos Parlamentarios, a cuyo efecto, de forma generalizada, se exige el doble requisito de que se trate de formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado y hayan obtenido un porcentaje de votos, concretado en un número de escaños. Y a partir de dicho momento, el funcionamiento del Parlamento está completamente condicionado por las instrucciones emanadas desde la dirección del correspondiente Grupo Parlamentario al que se adscribe el Diputado, formalizadas orgánicamente en las reuniones de la Junta de Portavoces.

El resultado es que el Grupo Parlamentario es, *hic et nunc*, el protagonista absoluto del parlamentarismo de nuestro tiempo.

En términos de Derecho positivo y sin ánimo exhaustivo, un recurrido comparado por los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas que coexisten en el Estado español acredita esta realidad.

*Ad exemplum*, sirva recordar, en primer lugar, que el Diputado, necesariamente, debe incorporarse al tomar posesión a un Grupo Parlamentario —adscribiéndose, en su defecto y de forma automática, al denominado Grupo Mixto—. Segundo, en proporción a los Grupos políticos, de un lado, se determina la composición de los órganos parlamentarios, esencialmente tanto del órgano de continuidad, la Diputación Permanente, como de los órganos funcionales, las Comisiones parlamentarias —y, en su seno, de las Ponencias que preparan la actividad del órgano de trabajo— y, de otro, se fija el régimen de las subvenciones que la Cámara concede para el desarrollo de la actividad parlamentaria, subvenciones que se conceden a los Grupos y no a los Diputados, que son quienes encarnan la función representativa que, según la propia jurisprudencia constitucional, debe realizarse en condiciones de igualdad, sin que se pueda colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. No está de más recordar, por otra parte, que la legislación reguladora de la financiación de los Partidos políticos incluye entre sus recursos propios las subvenciones concedidas a los Grupos Parlamentarios (*sic.*)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> La mera referencia a los avatares acaecidos durante la efímera VI Legislatura de la Asamblea de Madrid, consecuencia de la posición adoptada por los Diputados electos Tamayo y Sáez, me exonera de cualquier otra consideración respecto del hecho de que, hasta la celebración de la sesión constitutiva del Parlamento resultante de los comicios electorales —con la elección de su órgano rector—, la vinculación entre el Partido político y el futuro Grupo Parlamentario puede desvanecerse y, consecuentemente, no condiciona de forma necesaria la dinámica de la institución representativa.

<sup>9</sup> La de las subvenciones a los Grupos parlamentarios es una de las cuestiones que mayor interés revisten en la práctica, pues las cantidades concedidas constituyen fondos públicos que se les otorgan



A mayor abundamiento, una vez adscrito, el Diputado carece incluso de la posibilidad de formular declaraciones de voluntad que comporten como efecto jurídico la apertura de un procedimiento parlamentario. No es ocioso recordar que, sin el acuerdo, la firma o el visto bueno de su Portavoz, el Diputado individual no está legitimado para formalizar una iniciativa. Tan sólo, como regla general, goza de la posibilidad de presentar solicitudes de información y documentación al Gobierno y, en el más generoso de los supuestos reglamentarios, de formular preguntas; no obstante, al margen de que, generalmente, la presentación de preguntas orales exige la firma del Portavoz, la práctica parlamentaria ha admitido que el Diputado autor de la iniciativa pueda ser sustituido durante el desarrollo de la sesión por otro Diputado del mismo Grupo Parlamentario, difuminándose el carácter individual de la iniciativa.

Por lo demás, el resto de la actividad del Diputado —al margen, obviamente, de su voto personal e indelegable— está completamente sometida a su canalización a través del correspondiente Grupo Parlamentario, que es el que, mediante las decisiones adoptadas en la Junta de Portavoces, determina el orden del día de las sesiones plenarias, desarrollándose los debates con turnos de palabra que corresponden a los Portavoces designados por los Grupos.

Si la aceleradamente descrita es la situación que se colige de la normativa interna, cualquier persona que conozca el funcionamiento cotidiano de una Asamblea Legislativa es consciente de que la realidad es todavía más elocuente respecto de la primacía del Grupo Parlamentario —y, por ende, del Partido político— sobre el Diputado individual, a partir de una férrea disciplina interna; ¡hay que ver lo que la telefonía móvil ha acentuado esta situación!

Situación, por lo demás, que adquiere su máxima expresión al concluir la Legislatura: de poco, o nada, vale el trabajo desarrollado por un Diputado en sede parlamentaria, pues lo que determina su inclusión en la siguiente lista electoral y el puesto que ocupa en la misma son la posición y los apoyos que se tengan en el seno del Partido político, ¡incluso en el supuesto de que, en un Parlamento, no se haya hecho uso de la palabra durante toda la Legislatura que se cierra; que ejemplos hay!

Presupuesto lo anterior, lo relevante, para concluir este primer aserto estructural, es que cuanto se ha expuesto ha encontrado su reflejo en la Doctrina constitucional.

Así es, el escenario sumariamente descrito ha sido asumido por nuestro Tribunal Constitucional. De hecho, aunque *ab initio* sus resoluciones modulaban la primacía de las formaciones políticas internas, el fenómeno de las migraciones parlamentarias —lo que ha convenido en llamarse el «transfugismo político»—, ha determinado que el Intérprete Supremo de la Constitu-

---

para el desarrollo de su actividad. Sin embargo, lo cierto es que la Doctrina no ha reflexionado con la debida atención sobre el particular. Por todos, me remito, de un lado, a las pioneras consideraciones de Manuel Pulido Quecedo, «El control contencioso-administrativo de las subvenciones a los Grupos parlamentarios (Comentario a la STS (Sala 3.ª Secc. 7.ª) de 10 de febrero de 1995)», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 195, 27 de abril de 1995, pp. 1-3. De otro, al estudio de Manuel Mirón Ortega, «Subvenciones y contabilidad de los Grupos parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm. 10, extraordinario, pp. 189-203.

ción haya acabado por confirmar la importancia de la relación de los representantes con los Partidos políticos a los que pertenecen y, consecuentemente, en palabras de López Guerra, «el papel protagonista de los grupos frente al papel protagonista de las personas individuales»<sup>10</sup>.

En primer lugar, respecto del papel protagonista de los Grupos Parlamentarios respecto del Diputado individual, la STC 64/2002 —FJ 3—, afirmó que los Grupos son:

*«entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desarrollo de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status».*

Segundo, en relación con la vinculación de los Grupos a los Partidos políticos, el ATC 12/1986 —FJ 3—, había procedido a definir a los Grupos Parlamentarios como «emanación de los Partidos políticos». Y en la misma línea, si bien modulando el pronunciamiento, la STC 36/1990 —FJ 1—, declaró lo que sigue:

*«resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los Grupos Parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros».*

En relación con este último pronunciamiento, aunque no puedo detenerme en la cuestión —tan relevante y de actualidad a partir de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos políticos—, lo que queda claro es que los Grupos Parlamentarios no son, en nuestro sistema, meros órganos de los Partidos políticos, pues una es la relación política —obvia y manifiesta— y otra, muy distinta, la vinculación jurídica —especialmente si se pondera tanto la figura del Grupo Mixto como la posibilidad de que se incorporen a un Grupo Parlamentario Diputados que no pertenezcan a un mismo Partido político—. La referida disociación —jurídica— Grupo-Partido implica que «ambos tienen personalidad jurídica e independencia de voluntades»<sup>11</sup> y, obvio es precisarlo, tiene una notable proyección ante la eventualidad de una resolución judicial que imponga la disolución de un Grupo Parlamentario por su vinculación a un Partido político<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Luis López Guerra, «Parlamento y jurisprudencia constitucional», en la obra colectiva, anteriormente referida, *Parlamento y Consolidación Democrática*, p. 72.

<sup>11</sup> Así lo afirma, en posición minoritaria que comparto, Pérez-Serrano Jáuregui, «Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (Jurisprudenciales y Políticos) al respecto», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm. 10, extraordinario, p. 235.

<sup>12</sup> Sobre este extremo ha reflexionado Larios Paterna, recogiendo la bibliografía sobre la materia.

#### IV. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LOS GRUPOS POR EL PARLAMENTO, EN EJERCICIO DE SU POTESTAD DE AUTONORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN

Desde las anteriores premisas, por cuanto respecta a la configuración estructural de la disciplina normativa de los Grupos Parlamentarios ha de ponderarse que nuestro Tribunal Constitucional ha adverado que su regulación constituye una materia limitada, en cuanto que queda constreñida por el contenido de normas cogentes: la Constitución, para el caso de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado; y la Constitución y los Estatutos de Autonomía, para el supuesto de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Empero, observados los límites impuestos en dichas prescripciones principales, las Cámaras, al disciplinar los Grupos en sus *interna corporis*, gozan de una plena libertad de configuración normativa.

Al respecto, el Constitucional, concretando el contenido del artículo 23.2 de la Constitución, sentó en la STC 76/1989 —FJ 2, en Doctrina luego reiterada; por todas en la STC 38/1999— lo que sigue:

*«El mencionado derecho fundamental, que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción, el cumplimiento de los requisitos que determine aquélla (SSTC 161/1988 y 24/1989, entre otras)».*

Desde dicha base, de forma categórica y en relación con el Congreso de los Diputados, el FJ 3 de la STC 64/2002 afirma lo siguiente:

*«El marco normativo configurador de la constitución de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados aparece recogido en el propio Reglamento de la Cámara. Se trata, pues, de una materia en la que la Cámara, a falta de una regulación constitucional, salvedad hecha de la referencia a los Grupos Parlamentarios en la composición de la Diputación Permanente (art. 78.1 CE) y de los límites que cabría inferir del respeto al principio representativo y al pluralismo político de los que los Parlamentos son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3), tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como normación originaria».*

---

Véase «Las responsabilidades de los Grupos parlamentarios», en el colectivo *Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 111-138.

Es lo cierto, sin embargo, que tan amplia disponibilidad reguladora originaria por las Cámaras —por no decir absoluta—, en ejercicio de su potestad de autonormación y organización —obviamente, dentro del marco constitucional y estatutario de pertinente aplicación—, no ha tenido reflejo en los *interna corporis*.

De hecho, y a falta de otras prescripciones constitucionales que la establecida por el artículo 78.1 —respecto de la Diputación Permanente—, así como estatutarias, el análisis comparado demuestra que los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, prácticamente de modo uniforme, han optado por una marcada línea de continuismo con la normativa interna de las Cortes Generales. Continuismo —cuando no mimetismo— tanto por lo que respecta a la propia ubicación sistemática de la disciplina de los Grupos Parlamentarios en los cuerpos reglamentarios, como por lo que se refiere a su contenido prescriptivo.

De un lado, en efecto, se secunda la estructura que presentan el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado, incorporando la regulación de los Grupos Parlamentarios en un Título independiente, sistemáticamente localizado después del dedicado a determinar el estatuto jurídico de los Diputados, es decir, sus miembros, y antes de proceder al examen de la organización interna de la Cámara, esto es, a la delimitación del régimen jurídico de los órganos parlamentarios.

De otro, se recibe —o, directamente, se reproduce— el contenido sustantivo del régimen jurídico de los Grupos Parlamentarios establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>13</sup>. Es lo cierto, no obstante, que, de forma paulatina, se han insertado en la normativa reglamentaria de los Parlamentos autonómicos diversas singularidades menores, consistentes, básicamente: bien en introducir ajustes cuantitativos derivados de la composición de las Asambleas Legislativas —bastante menos numerosas que el Congreso de los Diputados—; bien en establecer plazos específicos para la constitución de los Grupos; o bien, por último, en adoptar soluciones orientadas a castigar el lacerante fenómeno de las migraciones parlamentarias —el «transfuguismo político». Como única modificación relevante, preciso es constatar la disciplina expresa en los Reglamentos de diversos Parlamentos regionales —así ocurre, por ejemplo, en el Parlamento de Cataluña, en la Asamblea de Extremadura, en el Parlamento de La Rioja o en las Cortes Valencianas— de la figura del «Diputado no adscrito», determinada por el abandono del Grupo Parlamentario durante el transcurso de la Legislatura.

---

<sup>13</sup> En torno a las propuestas de reforma planteadas en el ámbito parlamentario español relativas al régimen jurídico de los Grupos, sigue resultando de utilidad la consulta de José Antonio Vóboras Jiménez, «Los Grupos parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma», en *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 231-262.

## V. LA VEXATA QUAESTIO DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

De lo inmediatamente afirmado se colige que los Grupos Parlamentarios, aun siendo el verdadero punto de referencia de la actividad de las instituciones representativas, quedan ubicados, reglamentariamente, en una especie de zona de penumbra, al margen del entramado de los órganos que conforman la institución representativa.

La disciplina interna, por ende, ha dejado abierta la secular cuestión de su naturaleza jurídica.

Sin poder detenerme aquí en su detalle, como orientaciones principales de cuantas se han mantenido en la Doctrina, sirva recordar su consideración como: i) asociaciones de Derecho privado; ii) asociaciones privadas que ejercen funciones públicas; iii) una proyección parlamentaria del Partido político; iv) órganos del Partido político; v) órganos de la Cámara; vi) órganos del Partido político y de la Cámara, o, vii) entes públicos independientes que desarrollan actividad de interés de la Cámara y de los Partidos políticos, sin formar parte necesariamente de su organización.

Sea como fuere, no es éste el momento de adentrarse en la consabida confrontación doctrinal en torno a esta *vexata quaestio* —sobre la que se ha escrito prolijamente<sup>14</sup>, al margen de existir una Jurisprudencia comparada<sup>15</sup> y patria en absoluto desdeñable—.

<sup>14</sup> Al respecto, pueden consultarse los siguientes trabajos específicos: Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 143 y ss.; Manuel Ramírez Jiménez, «Teoría y práctica del Grupo Parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, 1979, pp. 22 y ss.; Martín Razquín Lizarraga y Alejandro Sáiz Arnáiz, «Notas sobre la calificación jurídica de los Grupos Parlamentarios como asociaciones de Derecho privado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. 2, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 1053-1136; Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pp. 289 y ss., donde se detalla una abundante bibliografía nacional y comparada sobre el particular; Ángel Luis Sanz Pérez, «La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los Grupos Parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001, pp. 331-368, y Antonio Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 58 y ss.

Asimismo, de interés resultan las consideraciones generales de José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 97-98; Enrique Guerrero Salom, *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*, Síntesis, Madrid, 2004, pp. 107-111; Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, y Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 140-142.

Con todo, ha sido en Italia donde más se ha debatido doctrinalmente sobre esta cuestión, que aún dista mucho de ser pacífica. Por todos, Di Ciolo, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit., pp. 277-279; Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pp. 31-45; G. U. Rescigno, «Gruppi Parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, t. XIX, Giunta-Igi, Giuffrè Editore, 1970, pp. 794-796, y Tosi, *Diritto Parlamentare*, op. cit., pp. 161-170.

<sup>15</sup> En este sentido ha de destacarse la Resolución de 14 de julio de 2005 de la Corte Costituzionale italiana, recaída en el conflicto de atribuciones 30/2002. En la misma se afirma que los Grupos presentan una doble naturaleza, pues pueden actuar como asociaciones privadas o como articulaciones imprescindibles para la dinámica de la Cámara y el propio sistema democrático. En la misma línea, la Sección de lo Civil de la Suprema Corte italiana, en su Resolución número 3335, de 19 de febrero de 2004,

Lo relevante a nuestros efectos es destacar que el esquema estructural consolidado en nuestro Derecho parlamentario sólo ha sido quebrado por los Reglamentos de tres de las diecisiete Asambleas Legislativas: el Parlamento de Cataluña, la Asamblea de la Región de Murcia y las Cortes Valencianas. Las prescripciones de los tres cuerpos normativos citados, en efecto, han incorporado la disciplina de los Grupos en el correspondiente Título <sup>16</sup> dedicado a la organización interna de la Cámara <sup>17</sup>.

Pues bien, teniendo presente que el siguiente aserto no ha de reputarse, en modo alguno, una crítica a la autonomía de cada Parlamento —y aunque el hecho haya pasado casi desapercibido en la Doctrina—, no puede ignorarse que la «innovación» referida, incluyendo a los Grupos en el ámbito de la disciplina de los órganos parlamentarios <sup>18</sup>, de generalizarse, podría generar mayores problemas en la práctica de los que puede resolver en la teoría.

---

consideró necesario discernir y escindir entre dos planos antagónicos, en aras a determinar la naturaleza de los Grupos Parlamentarios y el control jurisdiccional de sus actos: el estrictamente parlamentario, por el que los Grupos son sujetos del Parlamento y a través del cual el Parlamento desarrolla sus funciones constitucionales y, en este sentido, sólo estos actos se protegen por la autodiquía parlamentaria; y un segundo plano, más político, derivado de la relación entre Grupos y partidos políticos, que en algunos casos llega a ser de subordinación de aquéllos respecto de éstos y que les confiere el carácter de «*associazioni non riconosciute*»; por lo cual, frente a lo que sucedería de hallarnos frente a la primera de sus dos esencias, sus actos resultan perfectamente controlables por la jurisdicción ordinaria.

Análoga es la tesis esgrimida por el Tribunal Constitucional alemán al proclamar que los Grupos son parte del Parlamento siempre y cuando ejerciten una competencia dimanante de la Constitución o del Reglamento parlamentario; en su defecto, su naturaleza es la de asociaciones privadas.

<sup>16</sup> El nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado definitivamente en sesión plenaria de 22 de diciembre de 2005, ubica su disciplina en el Capítulo I, «Los Grupos Parlamentarios y los Diputados no adscritos», del Título III, «De la organización del Parlamento», concretamente en su Sección Primera, artículos 19 a 25.

El Reglamento de la Asamblea Regional de Extremadura, de 14 de abril de 1988, en su redacción vigente, establece el régimen de los Grupos en los artículos 27 a 38, que conforman el Capítulo I de su Título III, «De la organización de la Asamblea».

Idéntica es la configuración de la disciplina de los Grupos parlamentarios en las Cortes Valencianas, reproduciéndose las rúbricas: Título III, Capítulo Primero, artículos 23 a 29.

<sup>17</sup> La consideración de los Grupos en el entramado organizativo de la institución representativa no es extraña en ciertos sectores doctrinales foráneos. Por todos, pues en caso contrario la cita sería interminable, me limito a citar las consideraciones de los autores y obras que siguen, por ser de generalizado uso.

En Italia, Di Cio, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Giuffrè Editore, Milán, 1980, pp. 271-279, integradas en el Capítulo I de la Parte III, dedicada a los órganos de las Cámaras; María Luisa Mazzoni Honorati, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, 3.ª ed., Giapichelli Editore, Turín, 1999, pp. 114-123, quien incorpora su exposición en el Capítulo IV, dedicado a los órganos de las Cámaras y sus funciones, y Tosi, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè Editore, 2.ª ed., a cura di Manino, Milán, 1993, pp. 152-175, insertas en el Capítulo III, dedicado a la organización y funcionamiento de las Cámaras.

En igual sentido se manifiesta un sector de la Doctrina francesa; por todos: J. Laporte y M. J. Tulard, *Le Droit parlementaire*, Presses Universitaires de France, Colección *Que sais-je?*, París, 1986, pp. 52-57, en el Capítulo II de la Parte II, en la que se expone la teoría acerca de la organización del Parlamento.

<sup>18</sup> La consideración de los Grupos como órganos de la Cámara ha sido sostenida en nuestra Doctrina por distintos autores. Me limito aquí a citar, de un lado, la pionera posición de Jordi Solé Tura y Miguel Ángel Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, quienes los definen como «órganos intermedios o de conexión», pp. 141-150; y, de otro, el criterio afirmado incidentalmente en un trabajo del que anteriormente se ha hecho referencia detallada: *cf.* Ridaura Martínez, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre Grupos Parlamentarios*, *op. cit.*, p. 271, donde los califica de «órganos esenciales de la estructura parlamentaria actual».

En efecto, considerando que parece indiscutible que el Parlamento, como institución, no es responsable, en modo alguno, de los actos de los Grupos —de igual modo que tampoco responde de las declaraciones de voluntad de sus Diputados individualmente considerados; aspecto sobre el que resulta suficiente remitirse al pionero y lapidario pronunciamiento contenido en el FJ 4 del ATC 147/1982<sup>19</sup>—, la ubicación sistemática de su disciplina en el entramado de los órganos de la Cámara puede comportar una alteración de las, hasta ahora, uniformes respuestas a problemas idénticos, provocando inciertos resultados.

Me refiero a dos aspectos concretos y de sustancial relevancia práctica en el tráfico jurídico: desde una perspectiva activa, a la eventual imputación de los actos de los Grupos al Parlamento y a la consecuente posibilidad de producción por los mismos de actos parlamentarios; y, desde una perspectiva pasiva, a la legitimación por su parte para impugnar actos de las Cámaras.

En primer lugar, entiendo que ha de compartirse que, no siendo responsable el Parlamento de los actos de los Grupos, sus declaraciones de voluntad —de contenido parlamentario y extraparlamentario— no son susceptibles de ser imputadas a la Cámara<sup>20</sup> —y ello, obviamente (sin poder adentrarme aquí en la cuestión), presupuesta la personalidad jurídica de la institución representativa, cuando menos ancilar o instrumental, para el desarrollo de sus funciones—<sup>21</sup>.

A este respecto, ha de destacarse que el citado ATC 147/1982, implícitamente, desestima la posibilidad de que frente a un acto de un Grupo pueda

---

Afirma también dicha posición, con un planteamiento atractivo y sólido, María Asunción García Martínez, *El procedimiento legislativo*, Monografías del Congreso de los Diputados, 10, Madrid, 1987, pp. 75-78.

<sup>19</sup> Al analizar el Tribunal Constitucional la impugnabilidad, vía recurso de amparo, de una pregunta formulada por un Senador al Gobierno, por posible vulneración del Derecho al honor, procedió a afirmar la falta manifiesta de contenido constitucional que justifique una decisión del Tribunal no ya sólo en razón de la inviolabilidad de que gozan los parlamentarios, «sino por la razón mucho más simple e inmediata de que como tales miembros de las Cortes Generales, los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del artículo 41.2 LOTC, ni agentes o funcionarios de éstos. Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como poder público, pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir disposiciones o actos (art. 41.2 LOTC) o actuar siguiendo vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales».

Sobre el particular el excelente comentario del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de Germán Fernández Farrerez, en su obra *El recurso de amparo según la Jurisprudencia constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 65-79.

<sup>20</sup> La tesis de la no imputación la recogió Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., pp. 305-311.

<sup>21</sup> Por todos, el lúcido y pionero planteamiento de Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 7-20.

Considérese que el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, es el único cuerpo reglamentario que, de forma expresa, afirma que la Cámara goza de personalidad jurídica. En efecto, el apartado 1 de su artículo 84, que principia la disciplina del Capítulo VII, «De los medios personales y materiales», de su Título IV, «De la organización de la Asamblea», de forma lapidaria dispone lo que sigue:

«La Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales».

interponerse un recurso de amparo, pues sólo el órgano parlamentario como tal y no los hombres que lo integran, ni las formaciones políticas en que se agrupan, pueden producir disposiciones o actos, o actuar siguiendo vías de hecho, capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales. La considerada acción, por el contrario, es perfectamente viable cuando se trata de declaraciones de voluntad emanadas de un órgano parlamentario, aunque no se trate de la Cámara en pleno —así, su Mesa, la Diputación Permanente o una de sus Comisiones—.

De lo que acaba de afirmarse se colige que los Grupos, por no ser órganos de la Cámara, no producen «actos parlamentarios», aunque éstos sean calificados como actos de trámite <sup>22</sup>. Y no los producen porque, si bien es cierto que los Grupos realizan declaraciones de voluntad que tienen efectos con arreglo al Derecho parlamentario, eso no quiere decir que se trate de actos parlamentarios: se limitan a proponer iniciativas y a participar en los procedimientos parlamentarios, especialmente en el desarrollo de los debates.

Me explico, brevemente, mediante un símil —discutible, por supuesto—: la situación del Grupo en el ámbito jurídico parlamentario es la misma que la que corresponde a un ciudadano —el «administrado»— o a un colectivo o agrupación de intereses en el marco de un procedimiento administrativo. Es cierto que quienes ostentan derechos subjetivos e intereses legítimos pueden formular declaraciones de voluntad —actos jurídicos— con efectos jurídico-administrativos, hasta el punto de que la presentación por su parte de una solicitud —o de un recurso— produce *ipso iure* el efecto de la apertura de un procedimiento administrativo y compele a la Administración a impulsarlo de oficio, con participación activa de los interesados, hasta que se pronuncie el poder público sobre el fondo del asunto. La presentación de la solicitud, por ende, produce el mismo efecto que la adopción del acuerdo de iniciación de un procedimiento por el órgano competente. Pero eso no significa que el acto jurídico del particular, persona física o jurídica, sea un acto administrativo, sino que se trata de una mera declaración de voluntad privada que produce efectos con arreglo al Derecho administrativo, por cuanto sólo se reputa acto administrativo el emanado de un sujeto de la Administración pública.

Pues bien, *servata distantia*, lo mismo sucede con las declaraciones de voluntad emanadas de los Grupos Parlamentarios: sus iniciativas pueden determinar la apertura de un procedimiento parlamentario, su participación es preceptiva en el desarrollo del procedimiento y pueden impugnar la decisión final adoptada por los órganos parlamentarios; pero el hecho de que su actividad tenga relevancia en el ámbito jurídico parlamentario no convierte a dichas declaraciones en actos parlamentarios, pues éstos sólo pueden emanar de los órganos de la Cámara. Así lo impone un cabal concepto estricto del acto parlamentario: a saber, declaraciones de voluntad emanadas de un órgano del Parlamento que producen efectos jurídicos con arreglo al Dere-

<sup>22</sup> Posición distinta mantiene, con argumentos coherentes —aunque, a mi juicio—, discutibles, la Profesora García Martínez, *El procedimiento legislativo*, op. cit., pp. 77-78.



cho parlamentario. Dicho con otras palabras, no sólo es precisa la concurrencia de un elemento volitivo y de la producción de efectos jurídicos conforme al ordenamiento reglamentario, sino que se exige un tercer e indefectible elemento subjetivo, el cual no concurre en las actuaciones de los Grupos Parlamentarios.

*A fortiori*, y este creo que es el argumento decisivo, de reconocerse la naturaleza de los Grupos como órganos parlamentarios se estaría poniendo en tela de juicio —por no decir, directamente, impidiendo— la impugnación por los mismos de cualesquiera actos adoptados por alguno de los, *stricto sensu*, órganos de la Cámara. Así es, una lógica hermenéutica obligaría a concluir que, tratándose de órganos internos de la institución representativa, la resolución de un eventual conflicto debería ventilarse en el seno de la propia estructura interna del Parlamento —es decir, por su Presidente, la Mesa o el Pleno de la Cámara—.

Es más, desde otra perspectiva, tratándose de órganos parlamentarios las decisiones internas de los Grupos podrían ser cuestionadas *ad intra* tanto por los, en sentido estricto, órganos como por otros Grupos: desde sus normas internas de funcionamiento hasta las decisiones adoptadas respecto del reparto de turnos de palabra en las sesiones o de las subvenciones entre los Diputados que conforman el Grupo. Lo anterior, con la consecuencia de que resultaría lógico reconocer al órgano rector o al Pleno de la Cámara una facultar resolutoria en la materia.

He de precisar que la posición que sostengo es la, tangencialmente, asumida por nuestro Tribunal Constitucional al reconocer la legitimidad de los Grupos Parlamentarios para ejercitar la acción procesal —sin poder detenerme en la cuestión, respecto del reconocimiento de la capacidad de los Grupos ante el Alto Tribunal, en aplicación del principio *favor actionis*, por todas, las SSTC 81/1991 y 177/2002—. Dicha legitimidad, de manera indirecta y a mi juicio, excluye la concepción de los Grupos como órganos de la Cámara y niega, por ende, que puedan equipararse a los indiscutibles órganos parlamentarios, funcionales y de dirección. Y la excluye, sencillamente y en la línea anteriormente afirmada, porque los órganos parlamentarios, en sentido estricto, sí pueden formular declaraciones de voluntad que se imputan a la institución, no pudiendo impugnar actos adoptados por otros órganos de la propia Cámara.

No obstante lo anterior, es lo cierto que ha de calificarse de valiente la actitud de los cuerpos reglamentarios que se han atrevido a dar un paso al frente —sea o no el correcto—, en el intento de resolver la secular cuestión de la determinación de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Y no por mero anhelo doctrinal, sino a efectos de delimitar la categoría jurídica general a la que los mismos pertenecen y, de este modo, concretar las herramientas conceptuales con las que habrán de solventarse, tanto a partir de principios generales como de la aplicación del pertinente Derecho supletorio, las cuestiones que se plantean en el tráfico jurídico.

Afirmado lo anterior, me limito, en lo que sigue, a dejar constancia del criterio jurisprudencial.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha huido, conscientemente, de un pronunciamiento expreso sobre la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios —el antes citado Auto 12/1986, en su FJ 3, se limitó a definirlos como «*emanación de los Partidos políticos*»—, pero no menos cierto es que, al margen del reconocimiento de su capacidad procesal ante el propio Tribunal, ha negado tanto su identificación plena con los Partidos políticos como su carácter de órgano de los mismos.

Al respecto, sirva remitir al FJ 7 de la Sentencia 63/1987, y, de forma inequívoca, al FJ 1 de la Sentencia 36/1990. En los términos de la última de las resoluciones citadas:

*«De este modo, sin necesidad de ahondar ahora —pues no es imprescindible para nuestros fines— en la difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los Grupos Parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros. En resumen, el posible perjuicio o repercusión que al partido político recurrente pueda causar el Acuerdo impugnado será siempre derivado del menoscabo directamente causado a los parlamentarios y a los Grupos Parlamentarios que aquellos constituyen».*

La citada Sentencia, se comparta o no y por cuanto aquí importa, admite una relativa independencia y personalidad jurídica de los Grupos Parlamentarios respecto de los Partidos políticos, conforme anteriormente sostuve.

Sin embargo, no puede ignorarse que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, al abordar la naturaleza de los Grupos Parlamentarios se ha inclinado por un criterio que, cuando menos, ha de calificarse de «diferente».

En este sentido, resulta ineludible la consideración de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, donde se refutó la consideración de que los Grupos tengan personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen. Criterio, a partir de la misma, reiterado por el ulterior y celeberrimo Auto de la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 20 de mayo de 2003, en su FJ 2.

En la citada Sentencia de 1985 afirmó el Tribunal Supremo lo que sigue:

*«... de ninguna manera se deduce que los Grupos Parlamentarios estén dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas o componiendo un Grupo mixto cuando no pueda ser en dicha forma».*

Reproducido el criterio el Tribunal Supremo y sin entrar en el análisis del citado pronunciamiento —recaído en el recurso contencioso-administrativo

interpuesto por un Grupo Parlamentario de la Junta General del Principado de Asturias contra acuerdo de su Consejo de Gobierno sobre el reparto del canon de energía eléctrica—, no puede dejar de afirmarse que resulta difícil, a su tenor, comprender la actividad cotidiana de los Grupos Parlamentarios constituidos en cualquiera de nuestras instituciones representativas, que contratan su personal, adquieren bienes y negocian servicios, al margen de recibir cuantiosas subvenciones de las Cámaras a las que pertenecen.

En este orden de ideas, y dejando constancia de que, en mi opinión, parece razonable compartir con Pérez-Serrano Jáuregui que la lógica obligaría a concluir que los Grupos, desde el momento mismo de su constitución, una vez cumplidos los requisitos exigidos por el Reglamento parlamentario, gozan de completa personalidad jurídica, incluso para actuaciones activas o pasivas fuera de la Cámara —si se quiere, del mismo modo que dicha personalidad se «afirma», en sus respectivos ámbitos y con carácter instrumental, de las herencias yacentes, de las comunidades de bienes o de las comunidades de propietarios—, la jurisprudencia del Tribunal Supremo obliga a plantear algunos interrogantes derivados de la vida cotidiana, a título de mero ejemplo, para ilustrar lo inmediatamente afirmado:

- ¿Aunque la legislación laboral no exija personalidad jurídica para convenir una prestación de servicios, con quién contratan los asesores, administrativos, conductores y demás personas que desarrollan su actividad profesional al servicio de un Grupo Parlamentario?; ¿son siempre y necesariamente personal del Partido político o deben estar vinculados obligatoriamente al Parlamento en el que se ha constituido el Grupo?
- ¿Quién abona sus cotizaciones a la Seguridad Social?; ¿a quién deberá exigirse un eventual incumplimiento en condición de empresario?
- ¿A quién deben dirigirse los trabajadores de un Grupo si se produce una inobservancia de las condiciones de su relación laboral?
- ¿Quién despide a un trabajador que presta sus servicios profesionales a un Grupo?
- ¿Qué debe hacer un contratista que ha entregado un bien o prestado un servicio a un Grupo Parlamentario si el mismo decide no abonar lo convenido?
- ¿Quién reclamará si el bien entregado tiene alguna tara o el servicio no se ha prestado correctamente?
- ¿Con qué patrimonio se responde de las obligaciones contraídas en el tráfico jurídico civil y mercantil por un Grupo Parlamentario?
- O, en otro orden de ideas, siendo el Grupo una mera unión de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, ¿qué puede hacer un Diputado disconforme con el reparto acordado por la dirección de su Grupo Parlamentario respecto de las cuantías recibidas en concepto de subvención?

Concluyo. El análisis que precede lo único que permite concluir es que el bloque formado por la mayoría de los Reglamentos de los Parlamentos

españoles excluye la vinculación jurídica entre el Partido político y el Grupo Parlamentario, huyendo de la configuración estructural de los Grupos como órganos parlamentarios, a cuyo efecto se escinde sistemáticamente el tratamiento normativo de los órganos de trabajo y de gobierno del propio de los sujetos tradicionales del Parlamento, esto es, los Diputados y los Grupos Parlamentarios, sin que el Tribunal Constitucional haya tenido ocasión de pronunciarse decididamente sobre su naturaleza jurídica.