

M. Jesús Larios Paterna

PROFESORA AYUDANTE DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSITAT DE BARCELONA

RÉGIMEN JURÍDICO DEL CAMBIO DEL GRUPO PARLAMENTARIO EN LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO ESPAÑOL

SUMARIO

1. LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
2. EL LÍMITE A LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: LA TITULARIDAD DEL ESCAÑO POR LOS DIPUTADOS.
3. LA REGULACIÓN DEL CAMBIO DE GRUPO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. 3.1. *La adscripción al Grupo Mixto de las formaciones políticas minoritarias.* a) El requisito numérico para la constitución de los grupos parlamentarios. b) El tratamiento igualitario del Grupo Mixto en relación con los restantes grupos parlamentarios. 3.2. *La regulación de los cambios de grupo parlamentario.* a) Regulación permisiva del cambio de grupo parlamentario. b) Regulaciones que obligan a permanecer en el Grupo Mixto a los parlamentarios que abandonen su grupo de origen. c) Regulaciones que impiden la incorporación a otro grupo de los diputados que abandonen su grupo originario. 4. *Valoración de las fórmulas limitativas del cambio de grupo parlamentario.*

1. LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La noción «parlamento grupocrático» hace referencia a la posición central que ostentan los grupos parlamentarios en las Cámaras legislativas actuales, en detrimento de los que ocuparon ese lugar en el Parlamentarismo liberal, los diputados ¹. Esa centralidad deriva del papel que juegan los partidos políticos en el Estado contemporáneo y que en las Asambleas legislativas se manifiesta a través del monopolio de sus funciones por parte de los grupos parlamentarios ² que imponen las decisiones a sus miembros, en su caso, a través una férrea disciplina. Las propias previsiones de los reglamentos parlamentarios fomentan tal modo de funcionamiento de los grupos pues regulan la organización y funcionamiento de la Cámara alrededor los mismos. Así, a ellos se les atribuyen casi la totalidad de las iniciativas para el ejercicio de las funciones parlamentarias o bien se exige su firma para las atribuidas a los diputados de forma individual, como ocurre, por ejemplo, en la presentación de enmiendas al articulado ³. También el ejercicio

1 ASTARLOA, I., «A propósito del Parlamento grupocrático», en *Parlamento y consolidación democrática*, CANO, J. PORRAS, A. (coords.), Madrid, 1986.

2 GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, Madrid, 1986, p. 95.

individual del voto se encuentra sometido a las directrices del grupo parlamentario, en este caso exigible solamente a través de las reglas internas del mismo ⁴. Esta disciplina es producto de la función constitucional de los partidos políticos y no debe considerarse globalmente de forma negativa. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, la relevancia constitucional de los partidos políticos, expresión del pluralismo político y canalizadores de la voluntad popular, determina que la adscripción política de los representantes tenga relevancia jurídica, lo cual no puede ser ignorado «ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales 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» ⁵.

No obstante, esa disciplina encuentra su límite en el momento en que se rompe la relación entre el grupo y el diputado, es decir cuando éste abandona o es expulsado de su grupo, ya que entonces tendrá plena disposición de su escaño.

2. EL LÍMITE A LA DISCIPLINA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: LA TITULARIDAD DEL ESCAÑO POR LOS DIPUTADOS

La disciplina de grupo tiene pues su límite más importante en la pertenencia del cargo representativo al diputado que abandone su grupo no pudiendo éste exigirle jurídicamente la renuncia al escaño. Ello ha sido calificado como contrapeso a la todopoderosa presencia de los grupos parlamentarios y garantía de la autonomía individual de los diputados ⁶. En la mayor parte de los países europeos la pertenencia del escaño al diputado se deriva de la prohibición del mandato imperativo que acogen la mayoría de Constituciones de la Europa occidental. Tal prohibición es propia del primer Estado liberal donde la teoría de la representación en su ma -

³ Excepcionalmente, en algunos Parlamentos autonómicos no se exige la firma del portavoz para la presentación de enmiendas, por ejemplo en Cataluña (art. 94 RPC) o en Aragón, donde su ausencia no impide su tramitación (art. 123.2 RPArg). Vid. VISIEDO, F. J., y SORIANO E.: *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Delpa, Cartagena, 2000, pp. 36-43.

⁴ Los reglamentos internos de estos grupos sancionan a aquellos diputados que voten en contra del parecer del grupo parlamentario, salvo en algunas cuestiones donde se atribuye libertad de voto a los parlamentarios. Vid. sobre la disciplina de grupo. SAIZ ARNÁIZ, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1989, pp. 211-238.

⁵ STC 32/1985, F. J. 2

⁶ SANTAOLALLA, F. *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990, p. 149.

nifestación más pura supone que cada uno de los diputados de la Asamblea representa a todos los ciudadanos y, en ese marco, pretende preservar la libertad del parlamentario en relación con sus electores⁷. Cuando el Parlamento liberal se democratiza por la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos, los partidos políticos van a transformar el parlamentarismo ocupando a través de los grupos la posición central en las Cámaras. A pesar de ello, esa prohibición, que con la ampliación del sufragio carece de sentido en relación con los electores, se va a aplicar a la relación parlamentario-partido político.

En nuestro país, tal prohibición está contenida en el artículo 67 de la Constitución y en la mayoría de los Estatutos de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, en el artículo 31.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). No obstante, el Tribunal Constitucional ha llegado a la misma consecuencia derivada de la prohibición del mandato imperativo a partir de otras coordenadas, basadas en la relación representativa entre los ciudadanos y los representantes y en el ejercicio del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución. En las Sentencias 5/1983 y 10/1983⁸, que declararon derogado por la Constitución el artículo 11.7 de la Ley 38/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, el Tribunal Constitucional, partiendo de la doctrina clásica de la representación política, afirma que el representante lo es de todos los ciudadanos y no sólo de los que le votaron (STC 10/1983, F. J. 2). Dado que a través de la representación los ciudadanos participan en los poderes públicos como reconoce el artículo 23 de la CE, ese derecho — instrumental⁹— puede ser vulnerado cuando se priva al representante de su cargo (STC 10/83, F. J. 2). Con esta argumentación el Tribunal niega la capacidad de intervención de los partidos políticos en la relación representativa entre representantes y ciudadanos, en el sentido de que no puede depender de ellos la permanencia en el cargo (STC 5/1983, F. J. 4), puesto que no reúnen las notas necesarias para ser considerados como un poder público (STC 10/1983). En estos pronunciamientos las manifestaciones están referidas al cargo de concejal pero por las reflexiones realizadas en relación con la teoría de la representación son aplicables también a los parlamentarios. El Tribunal Constitucional no recurre pues al discurso liberal de la prohibición del mandato imperativo sino que basa su razonamiento en el principio

7 MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, 1998, 199-206; GARRORENA, A., «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en GARRORENA, A., (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, p.p. 27 y ss.

8 BASTIDA, F., «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *REDC*, n. 21, 1987; DE ESTEBAN, J., «Transfuguismo político y jurisprudencia constitucional», *REP*, n. 70, 1990, 22-27; CAAMAÑO, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991. APARICIO, M. A., «Los partidos políticos en la jurisprudencia del TC (algunos comentarios marginales)», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n. 11, 1999, pp. 119 y ss.

9 JIMENEZ CAMPO, J., «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en PAU I VALL, F. (coord.), *Parlamento y Justicia constitucional*, Pamplona, p. 224.

del Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y de su presupuesto lógico, la soberanía popular, y en la idea de representación como instrumento de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos ¹⁰. No obstante, la decisión del Tribunal contrasta con su propia declaración acerca de la relevancia de la adscripción política de los representantes ¹¹. Las funciones constitucionalmente reconocidas a los partidos políticos, las facultades que se les otorgan y el sistema de representación proporcional establecido han dado lugar al planteamiento por parte de la doctrina – en contra de lo que se ha derivado de la jurisprudencia constitucional– de la necesidad de que los partidos políticos actúen como garantes de la representatividad que en su día ayudaron a formar y sean guardianes de una voluntad que prefiguraron y contribuyeron a expresar ¹².

3. LA REGULACIÓN DEL CAMBIO DE GRUPO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

La pertenencia última del escaño a los diputados que abandonen su grupo parlamentario, los denominados «diputados tráfugas», plantea importantes problemas en relación con la teoría de la representación y con la función constitucional de los partidos políticos dada la alteración que tales prácticas pueden provocar en las mayorías surgidas en las consultas electorales ¹³, cuestiones a las que en este trabajo no nos vamos a referir.

Más concretamente, también desde la óptica parlamentaria, las prácticas transfuistas provocan una importante perturbación en el funcionamiento interno de las Cámaras y, en ese contexto, los reglamentos parlamentarios de algunas Comunidades Autónomas han reaccionado

¹⁰ BASTIDA, F., *op.cit.*, pp. 204-205.

¹¹ Vid. CAAMAÑO, F., *op.cit.*, p.p. 67 y ss; GARCÍA GUERRERO, J.L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, p.p. 189 y ss.

¹² BASTIDA, F., *op.cit.*, p. 226.

¹³ DE ESTEBAN, J., *op.cit.*, p.p. 10 y ss.

frente a los trasposos de grupo. Estas medidas tienen como límite la titularidad del cargo en los parlamentarios¹⁴. Dentro de este límite, por un lado, son disuasorias de las prácticas transfu-guistas y, por otro, en el caso de que éstas se produzcan, pretenden favorecer el buen funciona-miento de las cámaras y, en especial, la organización en los grupos parlamentarios. En estas pá-ginas vamos a centrarnos en la vertiente estrictamente parlamentaria del cambio de grupo, es decir, en el análisis de la normativa reglamentaria limitadora de tales prácticas.

3.1. LA ADSCRIPCIÓN AL GRUPO MIXTO DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS MINORITARIAS

a) *El requisito numérico para la constitución de los grupos parlamentarios*

Los reglamentos establecen un mínimo numérico para constituir un grupo parlamentario el cual debe aunar dos objetivos distintos. Por un lado, con el objeto de facilitar el adecuado fun-cionamiento de la Cámaras, debe garantizar que el número de grupos existentes no sea excesi-vo. Por otro lado, ese mínimo debe tener en cuenta los derechos de las minorías y sus legítimas aspiraciones para constituir un grupo parlamentario propio, pues si el número mínimo es exce-sivamente elevado tan sólo los grandes partidos políticos van a poder formar grupo¹⁵. En un Parlamento dominado por los grupos parlamentarios, la presencia de las formaciones políticas en los diversos órganos y actividades de la Cámara va a ser mucho mayor si consiguen consti-tuirse en grupo puesto que van a poder participar en la Junta de Portavoces, en las comisiones formadas por un representante por grupo y ejercer las numerosas iniciativas que los reglamen-tos les atribuyen. En la mayoría de los reglamentos se establece un número absoluto para la fi-jación de ese mínimo aunque, en ocasiones, se añade un criterio corrector. Así en el Congreso de los Diputados, junto con el mínimo de quince miembros se establece que pueden formar grupo aquellas formaciones que hayan obtenido cinco escaños y el 15 por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que se hayan presentado o el 5 por ciento de los emitidos en toda la Nación (art. 23.1. RCD). Esta segunda opción permite que tengan presen-

¹⁴ BASTIDA, F., *op.cit.*, p. 226.

¹⁵ En este sentido SAIZ ARNÁIZ, A., *op.cit.*, p.p. 101-102.

cia como grupo formaciones políticas importantes en el ámbito autonómico pero que si se aplicara el criterio general no podrían formar un grupo parlamentario propio. En algunos Parlamentos autonómicos también se establece la posibilidad de que formaciones que no consigan el mínimo exigido con carácter general, pero sí un determinado porcentaje de votos, puedan formar grupo propio ¹⁶.

Una vez se han constituido los grupos parlamentarios, aquellos diputados que no se hayan agrupado deberán, en la mayoría de las Cámaras, incorporarse al Grupo Mixto. Excepcionalmente deberán permanecer como no adscritos.

b) *El tratamiento igualitario del Grupo Mixto en relación con los restantes grupos parlamentarios*

El Grupo Mixto, desde el punto de vista organizacional aparece como el instrumento que permite cerrar la estructuración de la Cámara en torno a los grupos parlamentarios ya que garantiza la necesaria pertenencia a un grupo de todos los componentes de una determinada Asamblea Legislativa ¹⁷. Desde esta perspectiva contribuye al dinámico funcionamiento de la actividad parlamentaria y, por tanto, a la eficacia de las funciones que las Cámaras tienen atribuidas ¹⁸.

No obstante, este grupo no se reduce a ser un mero expediente técnico pues contribuye a dotar a las formaciones políticas minoritarias de un *status* superior al que tendrían en caso de actuar como diputados individualmente considerados. En este sentido, tal organización contribuye a una mejor realización del principio de pluralismo político que expresan los partidos políticos (art. 6 CE), pues la pertenencia a este grupo permite que las organizaciones minoritarias puedan ejercer los derechos que se les atribuyen a los grupos parlamentarios.

La carencia de afinidad ideológica y la no exigencia de los requisitos establecidos para los grupos

¹⁶ En Murcia, junto con el mínimo de tres diputados regionales se permite formar grupo a los diputados que hayan obtenido el 10% de los votos (art. 20.2 RPMur) En el Parlamento de Andalucía, junto con el requisito numérico general, cinco diputados, se establece un segundo criterio que permite constituir grupo parlamentario a los diputados de una formación política que hubiese obtenido no menos de tres escaños y, al menos, el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía, CANO BUESO, J., MORALES ARROYO, J. M., *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización* Madrid, 1987, p. 37.

¹⁷ SAIZ ARNÁIZ, *op.cit.*, p. 239.

¹⁸ TOSI, S. *Diritto Parlamentare*, Milán, 1993, p. 160.

en general determinan que el Grupo Mixto presente unas características propias distintas a éstos¹⁹. No obstante, la mayoría de reglamentos le atribuyen los mismos derechos que a los restantes grupos de la Cámara²⁰, con la excepción del Parlamento de Cataluña que lo hace de forma análoga (art. 19). La distinta naturaleza del Grupo Mixto determina que tanto la mera previsión de un tratamiento igualitario como análogo se muestren insuficientes, siendo necesaria una regulación más específica del mismo. Ello sólo se ha llevado a cabo en algunos reglamentos autonómicos, a través de normas referidas al nombramiento de su portavoz (art. 29.4 RPAst. 24.4 RPAnd y 22.2 RPArg), al reparto de los tiempos de palabra (art. 75 RCD) o a sus iniciativas en general (art. 26 RPMur). Excepcionalmente, se establece una regulación general de la intervención en los debates, del reparto de puestos en las Comisiones y del ejercicio de las iniciativas parlamentarias (art. 34 RPNav). Recientemente, algunos reglamentos parlamentarios han incorporado la exigencia de que el Grupo Mixto se dote de un reglamento de organización y funcionamiento interno y, en caso de que no se lleve a cabo, se aprueba por la Mesa (art. 21.2 RPExt y art. 45 RPMad). El Reglamento vasco contempla desde el principio ese requisito pero no prevé la actuación subsidiaria de la Mesa en caso de que no se lleve a cabo (art. 20.4), lo que determina que esta previsión tenga menor eficacia.

El tratamiento igualitario del Grupo Mixto en relación con los demás grupos parlamentarios se encuentra justificado en la protección de las minorías, principio que complementa y delimita la regla de la mayoría²¹. Las formaciones políticas minoritarias — con legitimidad directa por el respaldo electoral obtenido— tienen así mayor capacidad de actuación en el Parlamento de grupos que si quedan como diputados independientes, pues pueden expresar mejor su representatividad. No obstante, deben ponerse reglas específicas en relación con su organización y funcionamiento que tengan en cuenta su singularidad.

3.2. LA REGULACIÓN DE LOS CAMBIOS DE GRUPO PARLAMENTARIO

Los cambios de grupo parlamentario dan lugar normalmente a que los diputados se incorporen, de forma temporal o definitiva en el Grupo Mixto. En el tratamiento jurídico estas prácti-

19 Vid. SAIZ ARNÁIZ, A., «El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», en *RCG*, n. 13, 1988; LARIOS, M. J., «El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *RCG*, n. 36, 1995.

20 La declaración de igualdad de trato se matiza añadiendo que ello es así con las excepciones previstas en el reglamento que suelen concretarse en las ayudas financieras del grupo.

21 El Tribunal Constitucional ha señalado que nuestro ordenamiento jurídico descansa a partes iguales sobre el principio de la mayoría y el de respeto de los derechos de las minorías (STC 141/1990, F. J. 6).

cas los Parlamentos del Estado español contemplan diversas soluciones. Así, mientras que los reglamentos de las Cámaras estatales tienen un régimen permisivo con los cambios de grupo, lo cual es seguido por una minoría de reglamentos autonómicos, en la actualidad la mayoría de ellos los regulan restrictivamente.

a) *Regulación permisiva del cambio de grupo parlamentario*

El Reglamento del Congreso de los Diputados limita los cambios de grupo parlamentario ideológico a otro tan sólo de modo temporal. Así, sólo podrán llevarse a cabo dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones con lo que, si abandonan su grupo, deberán permanecer en el Grupo Mixto hasta ese momento (arts. 26 y 27.1 RCD). En el Senado, la regulación del cambio de grupo parlamentario es más laxa pues los senadores que abandonen su grupo pueden adscribirse en el plazo de tres días a otros grupos parlamentarios y sólo si no lo hacen quedarán incorporados al Grupo Mixto (art. 30.3 RPS). En los Parlamentos autonómicos, tan sólo en el País Vasco, Galicia, Cantabria, Cataluña, Navarra²², Castilla-León²³ y Baleares²⁴ se establece un régimen permisivo de los cambios de grupo parlamentario de modo similar al de las Cámaras estatales.

En estos supuestos, la incorporación al Grupo Mixto de los diputados que abandonen su grupo originario no es obligatoria (o sólo lo es de manera temporal) y en la regulación de los derechos de los miembros del Grupo Mixto no se efectúa distinción entre los miembros originarios y los que proceden de otros grupos. En el Parlamento catalán tal regulación dio lugar a una situación difícilmente admisible desde la óptica parlamentaria y de la representación política, como la protagonizada por un Grupo Mixto constituido por un único parlamentario que había

22 Los reglamentos del País Vasco y Galicia obligan a los parlamentarios que cambian de grupo a permanecer en el Grupo Mixto durante el período de sesiones en que se produzca (art. 20.3 RPP-V y 26.3 RPPGal). El reglamento catalán y el de Cantabria establecen, como el del Congreso, un plazo en el que se puede proceder al cambio de grupo, los cinco primeros días de cada período de sesiones (art. 21.2 RPCat y 25.1 RPCat). El de la Comunidad Foral de Navarra establece libertad total en el cambio de grupo (art. 34.1 RPNav).

23 El Reglamento de Castilla-León, si bien establece que el diputado que abandone su grupo deberá incorporarse al Grupo Mixto, permite que éste en los cinco primeros días de cada período de sesiones se asocie a otro grupo parlamentario (art. 23 RPC-L). Tal *status* no se diferencia del de miembro originario del grupo, contando tanto para el cómputo de los diputados para formar grupo como para fijar los puestos en las comisiones, por lo que en el fondo la regulación es permisiva con los cambios de grupo.

24 En este Reglamento se permite la incorporación de los diputados que abandonen su grupo a otro grupo parlamentario y, en caso de no hacerlo, deberán integrarse en el Grupo Mixto o permanecer como no adscritos en función de si éste se ha constituido o no. El Grupo Mixto sólo se constituye si se ha disuelto un grupo ya formado por reducirse su número de miembros (art. 26.3). Inicialmente, tras la constitución de los grupos parlamentarios, los diputados que no se hayan integrado en alguno de ellos permanecen como no adscritos (art. 24).

concurrido ante el electorado a través de una formación política que posteriormente había abandonado. El Grupo Mixto así formado contaba con los mismos derechos que los restantes grupos parlamentarios lo que provocaba una situación de sobrerrepresentación del Grupo Mixto constituido por un parlamentario que no se ha presentado como tal ante el electorado. Para hacer frente a tal situación, la Mesa de la Cámara dictó una Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento, donde se reconoce al Grupo Mixto una participación análoga a la de los restantes grupos en la Cámara, que fue posteriormente anulada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1995²⁵. Sobre tal cuestión volveremos con posterioridad, pero cabe apuntar que el trato igualitario del Grupo Mixto con los restantes grupos parlamentarios se muestra inadecuado cuando no está formado únicamente por formaciones políticas que se han presentado ante el electorado y han obtenido respaldo de los votantes, aunque éste fuera insuficiente para constituir un grupo parlamentario propio. Ello se muestra de forma flagrante cuando las circunstancias hacen que el Grupo Mixto esté formado sólo por uno o más parlamentarios que carecen de apoyo electoral directo.

b) *Regulaciones que obligan a permanecer en el Grupo Mixto a los parlamentarios que abandonen su grupo de origen*

Algunos reglamentos autonómicos obligan a los diputados que abandonen su grupo de origen a permanecer en el Grupo Mixto durante el tiempo que reste de legislatura. Dentro de este régimen, en algunos casos — Reglamentos de Murcia, Aragón, Asturias y Comunidad Valenciana— se establecen diferencias entre los derechos que corresponden a los miembros originarios del Grupo Mixto, procedentes de formaciones políticas cuyos escaños fueron insuficientes para constituir grupo propio, y los diputados tránsfugas. No establecen esa diferenciación y simplemente obligan a los diputados tránsfugas a permanecer en el Grupo Mixto los Reglamentos de Andalucía y de la Comunidad de Madrid.

El Reglamento de Asamblea Regional de Murcia, desde la reforma de 1988 efectúa una distinción entre los derechos de los miembros del Grupo Mixto en función de si cuentan o no con respaldo

²⁵ Vid. LARIOS M.J., «El Grupo Mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», *REDC*, n. 46, 1996, pp. 239-255.

electoral a través de la creación de la figura de la «formación política con respaldo electoral». A estas formaciones se les atribuyen casi los mismos derechos que a los grupos parlamentarios, de modo que, por ejemplo, pueden presentar por sí solas proposiciones de ley (art. 88.1.2 RP - Mur) y enmiendas a la totalidad (art. 90.2 RPMur). Para no alterar la proporcionalidad en la formación de órganos colegiados se les reconoce el derecho a estar presentes sólo con derecho a voz en las comisiones donde hayan quedado sin presencia (art. 38.1 RPMur) así como en la Junta de Portavoces (art. 38.3RPMur). Frente a tal reconocimiento, los diputados que no pertenezcan a una formación política con respaldo electoral tan sólo tendrán los derechos que el Reglamento reconoce a los diputados de modo individual (art. 20.3 RPMur)²⁶.

En Aragón y Asturias la limitación de los derechos de los parlamentarios tránsfugas se efectúa reservando los puestos de dirección política y representación del Grupo Mixto a los diputados que pertenezcan a partidos, agrupaciones o coaliciones electorales, salvo que ninguno de los diputados tenga tal procedencia (arts. 22.2 RPArag y 29.4 RPAst)²⁷. Asimismo, en la Comunidad de Aragón se prevé también que los derechos y deberes de los diputados que se incorporen al Grupo Mixto durante el transcurso de la legislatura se regularán por resolución de la presidencia, previa consulta de la mesa y la Junta de portavoces. La norma establece los criterios que deberán ser tenidos en cuenta en esa resolución: los derechos individuales de los parlamentarios y la reserva de los puestos de representación política del Grupo Mixto a los diputados pertenecientes a formaciones políticas con respaldo electoral (art. 22.3). De este modo, se abre la puerta a una regulación limitativa de los derechos de los parlamentarios tránsfugas pero que, al remitirse a una norma interpretativa, se podrá adaptar a las circunstancias del caso. Por otro lado, la propia previsión en el reglamento de que existirá tal regulación y el establecimiento de unos requisitos permite soslayar la posible inconstitucionalidad de una norma de estas características, como sucedió en el mencionado supuesto del Parlamento catalán.

Finalmente, el Reglamento de las Cortes Valencianas contiene una doble mención que afecta a los derechos de los miembros del Grupo Mixto. Por un lado, prevé que por resolución de la presidencia puedan 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 corresponden a los grupos parlamentarios (art. 24.2 RPC-Val). Por otro lado, en el mismo artícu-

26 Vid. sobre esta regulación el comentario de FERNÁNDEZ DE SIMÓN, E., «Crónica de la Asamblea regional de Murcia: un año de actividad», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentaria* núm. 1, 1990, pp. 248-250.

27 Vid. ARCE JANÁ RIZ, A., «Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del Grupo parlamentario Mixto preparada por el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)», *RCC*, n. 40, 1997, p.p. 155-171.

lo se dispone que los diputados incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubieran obtenido menos de tres escaños podrán constituirse en agrupación independiente en el Grupo Mixto (art. 24.2 RPC-Val). Ambas previsiones permiten que se adopte una regulación que prime el ejercicio de las iniciativas parlamentarias propias de los grupos parlamentarios a las formaciones políticas con respaldo electoral en el Grupo Mixto. Por otro lado, este Reglamento, dentro de los que obligan a permanecer en este grupo a los diputados tráfugas, es el único que permite que los diputados que hayan abandonado su grupo puedan volver al de origen (art. 26.2 RPC-Val), lo cual es una medida que fomenta la estabilidad parlamentaria.

Finalmente, los reglamentos de Andalucía y Madrid obligan a los parlamentarios que abandonen su grupo a incorporarse al Grupo Mixto y a permanecer en él durante toda la legislatura, sin efectuar diferenciación alguna entre los derechos que correspondan a estos parlamentarios y los que pertenecen a las formaciones políticas. Esta regulación pretende garantizar la estabilidad en la composición de los grupos pero no tiene en cuenta la finalidad de protección minorías que implica la figura del Grupo Mixto. Las regulaciones de Murcia y, en caso de que se dicten las correspondientes resoluciones parlamentarias, las de Aragón y la Comunidad Valenciana están claramente dirigidas a favorecer a las formaciones minoritarias en el Grupo Mixto partiendo de su mayor legitimidad derivada del apoyo electoral obtenido. La regulación asturiana prioriza la detención de la portavocía del Grupo Mixto en las formaciones políticas que existan en éste, limitando la posibilidad de que acceda a ese puesto un diputado tráfuga pero, al margen de ello, no implica un diferente *status* de sus componentes.

c) *Regulaciones que impiden la incorporación a otro grupo de los diputados que abandonen su grupo originario*

Finalmente, en algunos Parlamentos autonómicos aparece la figura del Diputado no Adscrito como *status* previsto para aquellos diputados que abandonen su grupo parlamentario, no pudiendo ni integrarse en un grupo parlamentario de otro partido ni en el Grupo Mixto. Estas regulaciones implican reservar la figura del Grupo Mixto a las formaciones políticas minoritarias.

Los reglamentos que contemplan la figura del Diputado no Adscrito son los de Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja e Islas Baleares ²⁸.

En el caso de Castilla-La Mancha se establece un mínimo constitutivo de tres miembros para el Grupo Mixto (art. 25.4) y en el supuesto de que sean menos los diputados que no hayan podido formar grupo propio al inicio de la legislatura permanecerán como Diputados no Adscritos. Al margen de ello, los diputados que abandonen su grupo parlamentario permanecerán durante toda la legislatura como diputados no adscritos (art. 28). Así, en este Reglamento, la figura del Diputado no Adscrito tiene un doble sentido o finalidad. Por un lado, trata de mantener una cierta homogeneidad en las dimensiones de los grupos parlamentarios puesto que evita la existencia del Grupo Mixto excesivamente reducido. Por otro lado, el Diputado no Adscrito viene a ser la fórmula «de castigo» del diputado tráfuga. Esta doble vertiente de la figura no parece la más adecuada para la protección de las formaciones políticas minoritarias que han obtenido respaldo electoral ya que, por el mero dato objetivo de ser menos de tres diputados, se les da el mismo tratamiento que a los parlamentarios tráfugas. Los diputados no adscritos tienen los mismos derechos que los diputados individuales.

Los reglamentos de Canarias, La Rioja y Extremadura son los que más recientemente han incorporado la figura del Diputado no Adscrito y lo han previsto como mecanismo claramente dirigido a aquellos parlamentarios que, habiéndose elegido en las listas de un partido político, abandonan el grupo parlamentario constituido por éste. Las previsiones de Canarias y Extremadura se aprueban 1999 cuando se ha suscrito ya el pacto contra el transfuguismo en el ámbito local ²⁹. En la Rioja se introduce la figura en 1995 con la misma finalidad. En las normas reformadas en 1999 se establece una previsión específica de los derechos que corresponden a estos diputados: los reconocidos a los diputados de forma individual. En la norma riojana, si bien no se establece un precepto general también son esas las funciones atribuidas a los diputados no adscritos, pues así se desprende de los derechos atribuidos a éstos lo largo del artículo del Reglamento.

²⁸ Si bien, como hemos dicho, en las Islas Baleares no está directamente conectado con los cambios de grupo parlamentario.

²⁹ El 7 de julio de 1998 se firmó el «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales» por los principales partidos políticos del Estado español y el Ministro de Administraciones públicas. Entre otras cuestiones se acuerda la adopción de medidas disuasorias del mismo entre las que se encuentran la creación de la figura de los «no inscritos». Vid. sobre el mismo SEIJAS, E., «Mutación de los resultados del sistema electoral: la práctica del transfuguismo político», en *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, PAU i VALL, F. (coord.), Pamplona, 1999, p.p. 134-138. Sobre el transfuguismo en el ámbito local, CANO, J., «Problemas de la representación política en el ámbito municipal», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 1998, p.p. 47-62.

Cabe mencionar, finalmente, que en la largamente proyectada reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados ³⁰ se introduce también la figura del Diputado no Adscrito, como *status* aplicable a los diputados que desde un principio no se integren en el grupo parlamentario que constituya la formación política en la que han sido elegidos y a aquellos que lo abandonen con posterioridad. A estos diputados se les reconocen los derechos que la Constitución y el Reglamento atribuyen a los diputados individuales y se les garantiza la pertenencia a una comisión (art. 25 bis de la propuesta). El Grupo Mixto, pues, se reserva también en este texto a los diputados que pertenezcan a las formaciones políticas que hubiesen concurrido directamente a las elecciones generales sin obtener el número de escaños necesario para formar grupo (art. 25 de la propuesta).

4. VALORACIÓN DE LAS FÓRMULAS LIMITATIVAS DEL CAMBIO DE GRUPO PARLAMENTARIO

A partir del análisis efectuado, podemos constatar como en la actualidad son mayoría los reglamentos autonómicos que han introducido algún tipo de limitación de los cambios de grupo parlamentario. Esta reglamentación obedece a una realidad objetiva, el elevado número de cambios de grupo que tiene lugar en las Cámaras, y una subjetiva, la valoración negativa del fenómeno por parte de la mayoría de los partidos políticos, que lo consideran perjudicial tanto para el sistema político en general como para el funcionamiento de las Cámaras ³¹. Tales normas contribuyen a la limitación del transfuguismo político aunque naturalmente tan sólo de modo parcial o indirecto, ya que no está a su alcance hacerlo de otro modo ³², pues están sujetas a la jurisprudencia constitucional antes referida.

Como hemos visto, en determinados Parlamentos el diputado que abandona su grupo debe permanecer en el Grupo Mixto durante el tiempo que reste de legislatura. Estos reglamentos reducen la alteración de la representatividad que surgió de las urnas que tiene lugar con la incorporación de los elegidos en las listas de un partido al grupo parlamentario formado por otro partido. Además, en los casos en que se diferencia entre los distintos sujetos que pueden coexistir en el Grupo Mixto, se preserva la función garantista de este grupo para las minorías

³⁰ El último texto al que hemos tenido acceso es el de la «Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Texto resumen de la ponencia adoptado en la VI Legislatura».

³¹ Como lo demuestra el pacto suscrito en contra del mismo (vid. supra n. 29).

³² Por ello CAAMAÑO propone la inclusión del abandono por el parlamentario del partido como causa de incompatibilidad sobrevenida, *op.cit.*, p. 278.

parlamentarias que cuentan con legitimidad electoral pero no han podido constituir un grupo parlamentario. En otros reglamentos se va más allá y el trato diferente supone incluso la negación de la posibilidad de que los parlamentarios tránsfugas se incorporen en el Grupo Mixto, quedando éste reservado de forma absoluta a las formaciones minoritarias. Por tanto, se advierte como se ha ido pasando de un trato igualitario de todos los miembros del Grupo Mixto a una diferenciación entre las fuerzas minoritarias y los parlamentarios tránsfugas en el mismo o a la exclusión de estos últimos del Grupo Mixto. Ello es adecuado, pues la garantía del principio de pluralismo político y protección de las minorías que supone el reconocimiento de la práctica igualdad del Grupo Mixto con los restantes grupos pierde su sentido en relación con los parlamentarios tránsfugas. Por otro lado, la protección de las minorías políticas puede resultar afectada por la incorporación al Grupo Mixto de los diputados tránsfugas ya que las formaciones políticas existentes deberán compartir con éstos los derechos atribuidos ³³.

Conviene detenerse brevemente en la cuestión de la legitimidad de la distinción entre unos y otros miembros del Grupo Mixto. Recordemos que la norma supletoria del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994 ³⁴ fue anulada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero. La norma distinguía entre los derechos del Grupo Mixto cuando éste compuesto por formaciones políticas o únicamente por diputados que hubieran abandonado o hubieran sido expulsados de sus grupos y en estos dos últimos supuestos los derechos se limitaban considerablemente. La regulación respondía precisamente a esta última realidad ya que, como hemos señalado, en este momento, en el Parlamento catalán el Grupo Mixto se encontraba constituido únicamente por un parlamentario que procedía de otro grupo y la normativa vigente le venía a otorgar todos los derechos atribuidos a los grupos parlamentarios. El Tribunal Constitucional basó su resolución anulatoria en la forma que adopta la decisión y no en el contenido de la misma sobre el que no se pronunció de forma directa. Así, señaló que la norma supone una quiebra de la garantía formal de la mayoría absoluta para reformar el reglamento parlamentario así como una lesión directa del derecho fundamental del parlamentario a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con «arreglo a lo dispuesto en las leyes» (STC 44/1995). La vulneración del derecho se produce pues por no respetarse la forma en que las leyes – en este caso el reglamento parlamentario– configuran este derecho. En una Sentencia anterior, el Tribunal Constitucional había señalado, en relación con la suspensión de la asignación fija mensual al Grupo Mixto ³⁵, que el hecho de que éste se encontrara formado por diputados que no hubieran acudido a las elecciones como Grupo In -

³³ ARCE JANÁ RIZ, A., *op.cit.*, p. 164.

³⁴ BOPC, núm. 190, de 14 de febrero de 1994.

dependiente no guardaba ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvenciones otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento (STC 15/1992, F.5). Esta decisión se dio en torno a una regulación que no contemplaba diferencias en el trato del Grupo Mixto (Reglamento de Cantabria). En estos casos, si éste se constituye — aunque sea sólo por parlamentarios trásfugas— dado que el reglamento no establece distinción alguna entre sus miembros ni régimen distinto cuando esté formado por parlamentarios trásfugas, deberá necesariamente cumplirse y dársele el mismo trato en todos los casos.

Por tanto, un tratamiento distinto de los parlamentarios del Grupo Mixto en función de su origen, previsto en el reglamento parlamentario, no resulta contrario al principio de igualdad que proclama el artículo 23.2 de la Constitución, que es concreción del artículo 14 de la misma. Este precepto contiene un derecho de configuración legal (STC 214/1990) que debe ser regulado, en este caso por el reglamento parlamentario, el cual ordena los derechos y facultades que corresponden a los diputados (STC 161/1988). Tal normativa no puede establecer diferencias de trato carentes de una justificación objetiva y razonable y sin que los medios sean proporcionales a los fines (STC 73/94, 200/91). Parece bastante claro que entre los miembros originarios del Grupo Mixto y los diputados procedentes de otras formaciones existe una diferencia objetiva que justificaría un tratamiento distinto: los primeros se han presentado a las elecciones (a través de unas listas cerradas que imposibilitan el conocimiento del apoyo individual de cada candidato, STC 75/85) y han obtenido un respaldo electoral directo en cuanto a formación política. Los diputados trásfugas han obtenido inicialmente un respaldo popular a través de una formación política que posteriormente abandonan, por lo que, como tales diputados independientes, no han recibido apoyo electoral. Los partidos políticos que se presentan a las elecciones reciben una legitimación esencial a través de las mismas ³⁵ y el principio del pluralismo político y el principio democrático justifican y exigen su protección. El legislador — en este caso a través del reglamento parlamentario— dentro de su libertad de configuración puede tener como objetivo la limitación de los cambios de grupo en beneficio de la estabilidad parlamentaria y la protección de la representatividad política derivada de los resultados electorales, así como la de las minorías en el Grupo Mixto, fines que son conformes con la Constitución.

³⁵ Se trataba del Grupo Mixto de la Asamblea Regional de Cantabria que se encontraba integrado únicamente por diputados trásfugas.

³⁶ PITARCH, I. E., «El Grupo Mixto y sus alternativas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* n. 1, 1995, p. 47.

Una medida adecuada con esos fines puede ser la diferenciación entre los derechos de los diputados trásfugas y los miembros originarios del Grupo Mixto³⁷. El tratamiento diferenciado de unos y otros supuestos está, pues, justificado desde la óptica del principio de igualdad de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución. Ello también es aplicable en relación con la figura del Diputado no Adscrito, que supone un tratamiento distinto, incluso más radical, de los diputados que abandonan su grupo parlamentario, en relación a aquellos pertenecientes a las formaciones minoritarias.

Una vez defendida la legitimidad de estas medidas cabe plantearse finalmente cuál de ellas puede ser la más adecuada desde la óptica parlamentaria. El Grupo Mixto es una forma de organización poco frecuente en derecho comparado y, en la mayoría de Parlamentos occidentales, aquellos diputados que en un principio no pueden constituir grupo propio, o bien lo abandonan o son expulsados posteriormente del mismo permanecen como diputados independientes. En los reglamentos estatales y en la mayoría de los autonómicos se adoptó desde un inicio la figura del Grupo Mixto, originaria de Italia³⁸. Excepcionalmente, el Reglamento del Parlamento catalán de 1980 y el Reglamento provisional del Parlamento de Navarra de 1982 no contemplan esta figura y los diputados que no podían constituir un grupo quedaban como no adscritos. Esta figura fue tempranamente sustituida por la del Grupo Mixto que, como ya hemos señalado, es más garantista con las formaciones minoritarias³⁹.

En la actualidad, el Diputado no Adscrito vuelve a surgir como figura que permite diferenciar el tratamiento entre las formaciones minoritarias y los diputados trásfugas, pero manteniendo el Grupo Mixto para los partidos políticos que no han obtenido representación suficiente para constituir grupo propio. La finalidad que persiguen en todo caso las regulaciones estudiadas es la de limitar las prácticas transfuguistas pero manteniendo la protección del principio minoritario. Bajo nuestro entender, la compatibilización del Grupo Mixto con el Diputado no Adscrito es más coherente y adecuada con esa finalidad que el tratamiento distinto de los diversos dipu-

37 Para ARCE JANÁ RIZ las limitaciones de los derechos de los parlamentarios trásfugas son legítimas pues suponen una merma de la representatividad de estos parlamentarios y no de la representación, *op. cit.*, p.p. 160-162.

38 Vid. SAVIGNANO, A., *I Gruppi Parlamentari*. Nápoles, 1965, p.p. 13-35. La última reforma del Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana (aprobada por el Pleno de la Cámara los días 24 de septiembre y 4 de noviembre de 1997) introduce la posibilidad de constituir agrupaciones internas en el Grupo Mixto dadas las dificultades de funcionamiento que tuvo este grupo en la XIII legislatura (formado por cuarenta y siete miembros). La reforma permite a los diputados del Grupo Mixto formar una agrupación política si son más de diez o tres si constituyen un grupo homogéneo (art. 14.5). En el Reglamento se establecen funciones específicas de estas agrupaciones (arts. 13.2 y 24.7). Vid. TOMÁS MALLÉN, B.S., «La reforma de 1997 del Reglamento de la Cámara de los Diputados italiana: hacia la recuperación de la centralidad del Parlamento», *RCC*, 48, 1999, p.p. 101-106.

39 Vid. sobre esta figura en Cataluña, PITARCH, I.E., en AA.VV., *El Parlamento de Cataluña*, 1981, p.p. 95-99.

tados del Grupo Mixto en función de su procedencia. Ello es así pues si partimos de la base de considerar el Grupo Mixto como una organización que, de acuerdo con los principios de pluralismo político y de protección de las minorías, garantiza a las formaciones políticas minoritarias una mejor expresión de su representatividad y una más adecuada participación en las Cámaras dominadas por los grupos, lo más lógico es no incluir en el mismo aquellos elementos que no estén dentro de esa lógica. Dada la concepción de la representación política del Tribunal Constitucional, el diputado que abandone su grupo mantiene el escaño pero ello no quiere decir que deba ser tratado como una formación política que ha obtenido respaldo electoral ni que deba incorporarse de modo automático al Grupo Mixto. Así, si bien las dos soluciones adoptadas por los Reglamentos autonómicos analizados suponen un paso adelante en la posible limitación de las prácticas de cambio de grupo y una mejora en la protección de los derechos de las minorías, la figura del Diputado no Adscrito implica también una mejora en la regulación de la organización de la Cámara en torno a los grupos parlamentarios. Éstos, incluido el Grupo Mixto, quedan entonces reservados a las formaciones políticas que se han enfrentado al electorado y han obtenido respaldo popular.