

Francisco Granados Calero
ABOGADO

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU EFECTO EXPANSIVO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS

SUMARIO

- 1 SOBERANÍA Y REPRESENTACIÓN.
- 2 ÓRGANOS E INSTRUMENTOS.
- 3 PASADO Y PRESENTE DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
- 4 EL PARLAMENTARIO Y SU OBLIGADA PERTENENCIA AL GRUPO.
- 5 LA NO ADSCRIPCIÓN COMO DERECHO CONSTITUCIONAL.
- 6 EL FUTURO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: A) Libertad absoluta de adscripción. B) Libertad atenuada de incorporación a un Grupo. C) Independencia de determinados miembros de la Cámara.

1 SOBERANÍA Y REPRESENTACIÓN

Todo régimen democrático descansa sobre inequívocos postulados, tales como la pluralidad política, la división de poderes, la renovación periódica de los representantes elegidos en algunos de esos poderes, el control del ejercicio de su actividad, etc. No es propósito de este modesto trabajo avanzar o profundizar en el análisis de la teoría del Estado constitucional de derecho y sí, en cambio, reparar en el silencioso y a la vez imparable desplazamiento del sujeto activo de la representación popular, es decir, del miembro de una Cámara legislativa, hacia las nuevas estructuras que, so pretexto de una más eficiente organización de los trabajos parlamentarios, han propiciado los reglamentos de los diversos Parlamentos de nuestro más cercano entorno por la vía de la potenciación del papel protagonista de los Grupos políticos con representación en los mismos.

Si la soberanía nacional reside en el pueblo español, conforme dispone el artículo 1.2 de nuestra Constitución, en su artículo 66 se avanza hacia la precisión con el reconocimiento de que son las Cortes Generales, en las que se integran el Congreso de los Diputados y el Senado, las que representan al pueblo español. Queda claro que la representación se otorga al *órgano* (Con-

greso y Senado) y si alguna duda pudiera haber respecto de la distinta naturaleza de la función representativa del miembro de cualquiera de ambas Cámaras, queda disipada con el mandato constitucional de que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios (art. 67.3).

Prescindiendo de la desafortunada utilización del término «privilegio», por cuanto su empleo oculta el más correcto de «prerrogativas», que se ajusta con mucha más propiedad al conjunto de los derechos y deberes de los parlamentarios, no es menos cierto que corresponde a estos el desempeño de las funciones que posibilitan, en definitiva, la actividad política que la misma Constitución señalada al Poder Legislativo. Básicamente, centradas en la tarea de aprobar el cuerpo normativo legal de nuestro ordenamiento jurídico y en controlar la acción del Gobierno del Estado. Por cierto, cada una de ellas caracterizada por su diferente naturaleza, pues si la aprobación de las leyes requiere una actividad grupal o colectiva, el ejercicio del control de la actividad del Ejecutivo es susceptible de llevarse a cabo — al menos en su manifestación externa— mediante una actividad individual del parlamentario.

A la insoluble imbricación que se produce entre los miembros de cada una de las Cámaras y el correspondiente órgano de las Cortes Generales al que pertenecen, contribuye necesariamente cada parlamentario mediante el ejercicio de sus funciones precisamente en el ámbito físico o sede institucional, de tal manera que si la soberanía reside en el órgano lo es a través de todos y cada uno de sus miembros. Es así como alcanza pleno sentido la afirmación asumida por el concepto popular de que, a la postre, son los parlamentarios los genuinos representantes de la soberanía nacional, siempre que, es claro, la ejerzan a través de alguna de las actividades propias de las funciones constitucionalmente señaladas y en la sede parlamentaria previa con convocatoria válida cursada por el Presidente de la Cámara correspondiente.

Y es precisamente en tales condicionantes, de tipo más bien formal y desarrollados a través de disposiciones reglamentarias aprobadas por las correspondientes Cámaras, donde se va fraguando paulatinamente el traspaso de soberanía del parlamentario como *individuo* al parlamentario integrante del *grupo*, de tal manera que no sólo condiciona la cantidad y calidad de su trabajo, sino incluso el contenido y alcance de sus funciones anteriormente enunciadas, garantizadas *prima facie* por la norma constitucional.

1 Manuel Alba, Sainz Arnaiz, Fernando Santaolaya y otros, en quienes coincide su condición profesional de ser Letrados de las Cortes Generales.

Será su adscripción a un grupo, formado en el ámbito parlamentario sobre el nido acogedor de una formación política, partido o coalición electoral en el que se incubó la proclamación del flamante diputado o senador, lo que transmutará la sustancia del mandato de su representación popular. En el futuro, ya no valdrá — o, al menos, no solamente— su opinión y criterio, sino que deberá — con carácter de clara obligación— someterse a los dictados de acuerdos mayoritariamente adoptados, con o sin su concurso, por la voluntad colectiva y superior de otros integrantes del grupo.

En definitiva y por más que ilustres tratadistas defiendan la incombustibilidad del mandato que asegura a los miembros de las Cortes Generales su desligamiento de cualquier mandato imperativo (art. 67.2 CE), 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 otro 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.

2 ÓRGANOS E INSTRUMENTOS

La organización interna de las Cámaras constituye un entramado estructural, tanto más necesario cuanto que la prolijidad y complejidad de actuaciones e iniciativas al servicio del cumplimiento de las funciones parlamentarias no soportaría en este momento un modelo más simplificado que atendiera, entre otras razones, a condicionantes de tipo presupuestario o de economía procesal. M. Fraile Clivillés ², y con relación a las llamadas Cortes Generales, distingue dos clases de órganos según el tipo de funciones que desempeñen: órganos de *gobierno*, entre los cuales cita a la Presidencia de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces y los órganos *funcionales*, que asumen el ejercicio de las funciones parlamentarias, como son el Pleno, las Comisiones y la Diputación Permanente, sin perjuicio de incluir en la misma condición orgáni-

ca a las Secretarías Generales de ambas Cámaras habida cuenta su permanente misión de asistencia y asesoramiento técnico a los centros de gobierno ya citados.

Sin embargo, situado ante la necesidad de definir y ubicar conceptualmente a los llamado *Grupos parlamentarios*, se limita, como tantos otros estudiosos de las instituciones parlamentarias, a constatar su importancia en el funcionamiento de las Cámaras, «aunque los Reglamentos parlamentarios reflejan muy levemente su arrolladora influencia».

Mas si los Grupos parlamentarios no gozan de la condición de órganos en sentido estricto, es lo cierto que tienen su más formal reconocimiento y razón de existir en el art. 78.1 de la Constitución, en cuanto dicho precepto reserva a su colaboración activa nada menos que determinar la composición de la Diputación Permanente de cada Cámara. Resulta, por tanto, paradójico que la invención de los Grupos parlamentarios se deba más a razones de operatividad y conveniencia práctica, basadas en la inocultable necesidad del Ejecutivo (sea cual fuere su signo político) de asegurar y, en su caso, reforzar su mayoría en el Parlamento, poniéndola al abrigo de las tormentas suscitadas por el acoso de la oposición, utilizando al efecto una especie de *longa manu*, es decir, su propio Grupo parlamentario gubernamental, frente al que surgieron inevitablemente los demás de corte opositor.

Uno de los debates más interesantes desde el punto de vista de la doctrina que se ocupa del Derecho Parlamentario, reside en aprehender la naturaleza jurídica de los Grupos, alineándose a un lado los partidarios de considerar a estos como verdaderos órganos del Parlamento — escuela alemana, entre quienes destacan Wildenmann y Obermann—, frente a quienes les conceden únicamente la condición de ser «instrumentos de las Cámaras» — escuela italiana y en España, F. Santaolaya— para llegar a un punto de encuentro nacido del eclecticismo, que asume el Prof. Manuel Ramírez, al definir a los Grupos parlamentarios como «un órgano del partido en el ámbito parlamentario, por lo que se trata, a la vez, de un instrumento para el funciona-

² Citado por LUIS M^ºCAZORLA PRIETO y E. ARNALDO ALCUBILLA en *Temas de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1988.

miento del Parlamento mismo».

Situado así el origen de los Grupos en el moderno parlamentarismo, resulta más apropiado concederles la categoría de útiles y necesarios *instrumentos*, en primer lugar, de los Gobiernos de turno resultado de cada confrontación electoral general y sólo en un segundo término cabría extender la misma utilidad al desarrollo más controlable y seguro del conjunto de la actividad parlamentaria. Ciertamente, ésta no sería equiparable en el supuesto de la inexistencia de tal instrumento de alcance corporativo, lo que trasladaría todo el protagonismo de la función parlamentaria a la actividad individual de cada uno de sus miembros y con ello la necesidad de articular unos Reglamentos de corte desconocido, a partir sobre todo del siglo XX, que nos situarían de nuevo en los Parlamentos del XIX, previos a los llamados partidos políticos «de masas», en los que el diputado o senador gozaba de la más completa capacidad de iniciativa política, cultivaba la maestría de la oratoria como temible arma de su potencial, susceptible de encender otras llamas (p. ej.: la incipiente prensa de difusión restringida a grandes urbes, cenáculos y mentideros políticos, dibujantes satíricos, etc.) y hasta transmitía su propio nombre al de la ley o iniciativa legislativa análoga que lograba su aprobación por la mayoría de la Cámara. En este contexto, el Diputado distinguido y admirado por su talento y dotes oratorias — en modo alguno cabía concebir ambos por separado— resultaba tanto más temible cuanto que disponía de la capacidad de arrastrar tras de sí a otros compañeros de la Cámara en la tarea de alumbrar y enterrar gobiernos.

3 PASADO Y PRESENTE DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El cambio sustancial operado en los Parlamentos como consecuencia y en paralelo al experimentado por las sociedades industriales en relación a las rurales de principios del siglo XIX, tuvo su palanca en la aparición de los partidos de gran convocatoria y afiliación entre la clase obrera. Tan pronto éstos lograron estructurarse mínimamente y ciñéndonos de manera expresa

al caso español, ha de reconocerse que supieron aprovechar las escasas posibilidades que les ofrecía una restrictiva ley electoral de carácter censitario, para lograr su representación en la Cámara baja o Congreso de los Diputados ³. Si bien dicha representación resultó en un principio puramente testimonial ⁴, con el transcurso del agitado siglo XX fueron los partidos de programa y extracción obrera, cuyos representantes quedaron ubicados en el lado izquierdo de la Cámara por disposición de su presidencia, quienes fueron ensanchando el espacio a ellos reservado, lo que pronto caló en el lenguaje popular como mensaje de crecimiento evidente de «las izquierdas».

Resulta por ello bastante claro que la práctica parlamentaria en España, tal como la conocemos e incluso concebimos en la actualidad, comenzó a desarrollarse *ad intra* en base a resoluciones de quienes sucesivamente fueron ocupando la presidencia de las Cámaras y muy singularmente del Congreso de los Diputados. Precisamente, la creación formal de los Grupos parlamentarios en las nuevas Cortes que estaba a punto de alumbrar la Constitución de 1978, se debe a una disposición de la Presidencia de las Cortes aprobatoria de normas para el funcionamiento de ambas Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado ⁵, inmediatamente después de celebradas las primeras Elecciones generales libres de junio de 1977. El debate y aprobación de los Reglamentos, concebidos hoy en la moderna doctrina jurídica como *internae corpora* pertenece a una etapa posterior en la que el parlamentarismo, ultimado no sólo en su estructura jurídica, sino también en su conformación interna, constituye el templo del Estado social y democrático de Derecho.

Sin peligro de exageración nos atrevemos a afirmar que la posibilidad legal de que las Cámaras llegaran a dotarse autónomamente de sus propios Reglamentos, constituye la segunda gran conquista política de las clases populares lograda a través de la presión numérica de sus creci -

3 Conforme al art. 92 de la Constitución de Cádiz (19 de marzo de 1812), para ser elegido Diputado a Cortes se requería «tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios», cuya determinación, tanto de la cuota como de la naturaleza de los bienes, debía fijar la propia Cámara. Dichas limitaciones desaparecieron con la promulgación de la siguiente Constitución de 18 de junio de 1837, promulgada por la Reina Isabel II, para volver a recobrar su vigencia en la Constitución de 1845 en base a las condiciones recogidas en la correspondiente Ley Electoral.

4 En las elecciones a Cortes celebradas en el año 1910 resultó elegido por el P.S.O.E. solamente su fundador Pablo Iglesias, debiendo transcurrir unos años hasta que en las convocadas y celebradas en 1918 se elevara a siete el número de Diputados de dicho partido: Pablo Iglesias, Andrés Saborit, F. Largo Caballero, Indalecio Prieto, Julián Besteiro y Daniel Anguiano, junto con el republicano Marcelino Domingo.

5 Resolución de la Presidencia de las Cortes, de 11 de julio de 1977, sobre Normas para la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado, publicada en el BOC núm. 1.583.

dos representantes en ellas. A partir de entonces, dejaban éstos de quedar a merced del libre arbitrio presidencial para sentirse copartícipes de unas decisiones ajustadas a reglas del juego en cuya conformación y definitiva aprobación se había tenido en cuenta no solo la resultante democrática de la mayoría, sino también la del pacto.

Naturalmente, tamaña conquista no era pensable que se hubiera podido alcanzar por la sola voluntad concurrente de un crecido número de Diputados, sin la previa organización interna de estos, *agrupados* en torno a un programa político del partido bajo cuyas siglas y emblemas se sometieran al refrendo electoral. Así pues, puede afirmarse que los Grupos parlamentarios son un trasunto de los partidos políticos o coaliciones electorales, cuyo nacimiento y configuración se produce a instancia de estos con la finalidad de actuar dentro de las Cámaras, posibilitando con su actuación el pleno ejercicio de las funciones que la Constitución reserva claramente en cada uno de sus miembros. En su composición y asignación de cometidos de índole interna, resulta determinante la decisión de la cúpula matriz de las formaciones políticas, que, en la mayor parte de los casos, se verá individualmente reubicada en la composición del círculo dirigente del Grupo parlamentario.

Tras la formación de las primeras Cámaras democráticas, se impuso la necesidad de arbitrar desde la provisionalidad las primeras normas que posibilitaran su normal funcionamiento, momento en que nacieron a impulso de sus Presidentes los correspondientes Reglamentos provisionales, cuya influencia, no obstante, se extendió con más espontaneidad que reflexión al resto de los Reglamentos que en la década de los años 80 fueron aprobando las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas.

La creación de los Grupos parlamentarios se acogió de manera formal por los primeros Reglamentos provisionales y más tarde en los definitivos, surgidos en el año 1982 como fruto de las deliberaciones mantenidas en la correspondiente Comisión legislativa. En ambos casos, se contempla la creación del órgano y los demás requisitos relativos a su integración, declaración formal de constitución, etc., pero nada se dice respecto a la adscripción obliga-

toria de los parlamentarios a un Grupo determinado, a diferencia de lo que con posterioridad se recogió en los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias ⁶ y de manera análoga en el de la Región de Murcia ⁷.

Como recuerda Alejandro Sáinz ⁸, con referencia a los debates que alumbraron dichos Reglamentos, «no se suscitó nunca la admisión de la figura del Diputado no adscrito o aislado...llama la atención, en este sentido, la unanimidad de todos los Diputados que participaron en las discusiones, máxime si se tiene presente que entre los materiales utilizados para la elaboración de ambos textos figuraron, tal y como reconocieron los ponentes respectivos, antecedentes españoles y otros Reglamentos europeos que admitieron (Cortes republicanas de 1934) y admiten (Asamblea Nacional Francesa) a los no adscritos».

Necesariamente hemos de compartir esa misma extrañeza ante la inadvertencia de nuestra incipiente clase política, que pasó largas jornadas debatiendo otros aspectos y detalles reglamentarios finalmente incorporados a ese verdadero instrumento de precisión de la vida parlamentaria, sin plantear siquiera la discusión sobre el derecho de que los Diputados o Senadores que libremente lo decidieran pudieran permanecer como no adscritos a Grupo alguno. En consecuencia y por lo que respecta a la Cámara baja, ya en el año 1982 quedó aprobado su Reglamento — vigente al día de hoy con leves y precisas modificaciones— en cuyo artículo 25 se condensó la obligatoriedad de adscripción de todos los Diputados, bien por el procedimiento de la constitución o por el de la asociación, a un determinado Grupo parlamentario, con la consecuente obligación normativa de que los que no quedaran integrados se incorporarían de manera automática al Grupo Mixto.

⁶ Artículo 30: «... Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo... »

⁷ Artículo 29: «Los Diputados regionales se constituyen en grupos, cuyas condiciones de formación y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un grupo... »

⁸ «El Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», publicado en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, primer cuatrimestre 1988.

4 EL PARLAMENTARIO Y SU OBLIGADA PERTENENCIA AL GRUPO

Sin embargo, la historia de nuestro parlamentarismo nos evoca un pasado de fuerte protagonismo individual del Diputado frente a los demás órganos de la Cámara. Así, el art. 132 de la Constitución de 1812 establecía que «*todo Diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde*». Claro que tan sorprendente facultad quedó suprimida veinticinco años más tarde, con la entrada en vigor de la Constitución de 1837, al atribuir al Rey y a cada uno de los cuerpos colegisladores (Congreso de los Diputados y Senado) la iniciativa de las leyes, tal como siguieron recogiendo las Constituciones posteriores, incluida la republicana de 9 de diciembre de 1931, con la lógica variación de atribuir dicha iniciativa al Gobierno y al Congreso de los Diputados habida cuenta el sistema parlamentario de una sola Cámara que se acababa de instaurar.

Todos los constitucionalistas coinciden en señalar la profunda crisis del Estado liberal como la causa principal de la evolución que se produce en Europa y que supone la traslación del centro de gravedad del poder legislativo al ejecutivo, habida cuenta la enorme importancia de la toma de decisiones con agilidad y sin ataduras exigida por un mundo aceleradamente avanzado en lo industrial y lo social, a impulso de una nueva economía que, en la terminología actual, denominamos como *globalizada*. Coincidiendo con este análisis, el Prof. Manuel Ramírez⁹, Catedrático de Derecho Político en la Universidad de Zaragoza, no tiene duda alguna en aseverar que «el Gobierno, tanto en situaciones de mayoría parlamentaria amplia como en aquellas otras de coalición estable y sólida, teme cada vez menos una caída ante el Parlamento... los modernos textos constitucionales arbitran las vías a través de las cuales el Gobierno encuentra legitimación para actuar sin contar, en un primer momento, con la anuencia parlamentaria. Precisamente, acaso una de las principales preocupaciones del moderno constitucionalismo sea *defender* al Parlamento de esta progresiva invasión del ejecutivo y de sus posibles abusos».

Desde este acertado punto de vista, la estrategia defensiva más inmediata de que disponen los parlamentarios, sobre todo cuando pertenecen al bloque de la oposición al Gobierno, no podía ser otra que agruparse con el fin de evitar la dispersión de iniciativas, opiniones y sobre todo la libertad en el ejercicio de su voto. En consecuencia, el Grupo parlamentario constituido por la

⁹ «Grupos parlamentarios y sistema de partidos», artículo presentado a las *I Jornadas de Derecho Parlamentario* y publicadas por el Congreso de los Diputados, Serie IV, Monografías, núm. 3, Madrid, 1985.

suma de los miembros que a su vez resultan ser compañeros en el mismo partido político, logra dotarse de cohesión y queda dispuesto para garantizar una actividad de conjunto en su esencial objetivo de combatir al Gobierno.

Lo que ya no parece tan claro y en menor medida evidente, es si esta situación, definidora del moderno parlamentarismo, puede calificarse sin lugar a dudas como un verdadero avance para la necesaria robustez de un poder clave en cualquier sistema democrático, como es el Legislativo, frente, al parecer, inevitable incremento de protagonismo e influencia del Ejecutivo. No es que debamos por ahora mostrar preocupación por esta realidad, pero sí conviene estar atentos a la evolución del ya comentado desplazamiento del punto de gravedad en la institución parlamentaria, ante el peligro de que la tiranía de los Grupos alcance niveles atentatorios a la dignidad del miembro de la Cámara que, por cualquiera de las más variadas circunstancias sobrevenidas con posterioridad a su elección, pase de disfrutar del abrigo de sus compañeros a la soledad y frustración del *apátrida* en medio de un extraño, por heterogéneo, Grupo Mixto.

Claramente estamos en desacuerdo con la obligada adscripción a un Grupo parlamentario, por tratarse de una obligación no prevista en la Constitución, que se impone al sujeto pasivo con posterioridad a adquirir la condición de Diputado o Senador y emanada de una norma reglamentaria que, sin perjuicio del reconocimiento de su rango legal por el propio Tribunal Constitucional, responde a una determinada posición de conveniencia política impuesta por la mayoría de la correspondiente Cámara. Todas estas razones y, sin duda, alguna más que la limitación de este breve trabajo impide ampliar, aconsejarían restituir la libertad del recién proclamado parlamentario para decidir desde la libertad su opción de pertenecer al Grupo coincidente con el partido o coalición política con los que se presentó a la convocatoria electoral, o bien permanecer como *no adscrito* a Grupo alguno. Tal vez el interés de los partidos por mantener el férreo control disciplinario de sus militantes y adheridos, constituya un motivo serio para afrontar la modificación de los Reglamentos y el reconocimiento de los parlamentarios no adscritos, pero lo cierto es que la indisciplina individual causa peores efectos tanto interna como externamente y, a la postre, la eliminación del discolo habrá de aguardar, en cualquier caso, a la disolución de las Cámaras y la formación de las siguientes listas electorales.

5 LA NO ADSCRIPCIÓN COMO DERECHO CONSTITUCIONAL

En modo alguno resultaría original ni novedosa la pretensión de restablecer el derecho del parlamentario a optar libremente por su adscripción o no a un concreto Grupo de la Cámara a la que pertenezca. Como acertadamente recuerda el ya citado A. Sainz Arnaiz ¹⁰ la figura del parlamentario no adscrito estuvo reconocida tanto por el Reglamento del Parlament del año 1980, como en la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, de 1982, hasta la revisión de ambos textos que se produjo en la sesión plenaria del Parlament del día 15 de junio de 1983 (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, serie P, núm. 138, I Legislatura, págs. 4.285-288). De manera análoga cabe reseñar la experiencia del Parlamento Foral de Navarra, cuyo Reglamento provisional, de marzo de 1982, contemplaba la figura del parlamentario «no integrado» en alguno de los Grupos formalmente constituidos, hasta su reforme por el definitivo del año 1985, que suprimió toda referencia a esta categoría de Diputados, quedando consagrada su obligatoria adscripción.

Es posible que tan temprana experiencia y su consiguiente rectificación — debida en gran parte a la postura radicalmente contraria plasmada en los recientemente aprobados Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado— irradiara su influencia a los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que fueron aprobados con posterioridad al año 1982, con las excepciones antes anotadas de los correspondientes al Principado de Asturias y a la Región de Murcia.

Sin embargo, la solución más justa al comentado problema no puede hallarse en la invención del Grupo Mixto y su regulación reglamentaria, tal como ha sido objeto por todos los Parlamentos

¹⁰ Ver el trabajo antes citado, en el número 13 de la *Revista de las Cortes Generales*.

abocados a resolver el hecho, relativamente frecuente, bien de acomodar a los desplazados de otros Grupos por muy diversas razones, o bien para integrar *ex novo* a aquellos parlamentarios pertenecientes a formaciones políticas cuya exigua representación electoral no les permite constituir Grupo propio. Incluso su carácter *residual*, como con reiteración ha sido denominado en el propio Congreso de los Diputados, consecuencia de su fraccionamiento y la obligada convivencia de sus componentes, le priva del respeto mínimo que merece cualquier otro Grupo compuesto desde la homogeneidad, por menguado que se encuentre de efectivos. Y es que no son términos sinónimos «grupo» y «conjunto», por lo que esa mezcla de parlamentarios de las más heterogéneas ideologías y procedencias, no pasará de ser un conjunto por más que se adorne reglamentariamente de ciertos formalismos (designación de portavoces, asignación de las mismas cuotas de tiempo disponible para las intervenciones, presentación de iniciativas dirigidas al control del Gobierno, etc.). Lamentablemente, además, desde una práctica extra-reglamentaria se viene tratando de «compensar» a los integrantes del Grupo Mixto mediante generosas asignaciones económicas que, al menos en teoría, van destinadas a la institución grupal, por más que a la postre y una vez satisfechos los gastos mínimos de funcionamiento, el remanente se reparta entre los escasos miembros de este abigarrado Grupo, que ven así incrementados sus ingresos en forma desproporcionada con respecto a sus restantes compañeros de la Cámara.

Nuestra experiencia en tareas parlamentarias nos permite asegurar que esa especie de «olla podrida» — dicho sea desde el respeto y con la admiración culinaria que nos permite destacar la calidad humana y firmeza de criterio de quienes, en un momento dado y bien a su pesar se ven inmersos en un Grupo Mixto— producto de una creación de la aplastante mayoría parlamentaria manifestada en la aprobación del Reglamento, no puede ni debe cerrar definitivamente las posibilidades de integrar en un plano de igualdad, en los trabajos de la Cámara, a todos sus miembros, con independencia de que queden adscritos o no a cualquiera de sus Grupos.

De persistir la negativa de los partidos políticos dominantes en los correspondientes Parlamentos o Asambleas Legislativas, a debatir sin prejuicios la conveniencia de eliminar la adscripción obligatoria de sus miembros, habría que estudiar con atención la posible inconstitucionalidad de una norma reglamentaria que sería contraria al artículo 67.2 al verse obligados aquéllos, por vía indirecta, a pronunciarse bajo presión de un claro mandato imperativo emanado desde la dirección de su Grupo.

En Francia, durante el período de la 4ª República, se aprobó una reforma constitucional por la que las resoluciones mediante las cuales cada Asamblea establecía su Reglamento inicial, o era objeto de modificación posterior, debían ser obligatoriamente sometidas al Consejo Constitucional y no podían ser aplicadas salvo que se estimaran conformes a la Constitución. En caso contrario, tales resoluciones debían ser modificadas. De esta forma, en palabras del Prof. M. Duverger¹¹ «el Parlamento se mantiene estrictamente en los límites que le asigna la Constitución», lo que, sin embargo, no es aplicable y así lo lamenta el prestigioso Profesor, del Gobierno de la República, «porque los recursos ante el Consejo de Estado no son posibles, ni por las medidas de índole interior, ni por las concernientes a las relaciones del Gobierno con los otros poderes públicos, en virtud de la teoría llamada de *los actos de gobierno*».

No deja de ser curioso que nuestro sistema constitucional se sitúe precisamente en las antípodas del francés, como ha venido evidenciando hasta época muy reciente la doctrina de los *actos políticos* y su aplicación a las resoluciones *ad intra* emanadas de las Cortes Generales o de cualquiera de las demás Asambleas Legislativas, mientras que todas las resoluciones del Ejecutivo son objeto teórico de impugnación ante la vía jurisdiccional revisora de sus actos, sin perjuicio de su acceso al conocimiento del Tribunal Constitucional mediante alguno de los recursos que establece su Ley Orgánica reguladora.

6 EL FUTURO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Lo que surgió como solución a la coexistencia en el seno de una Cámara o Asamblea parlamentaria de miembros de distinta procedencia, ideologías y objetivos, a través del reconocimiento formal del llamado Grupo Mixto, descubre, apenas transcurridas dos décadas¹² de experiencia, su verdadera esencia de no ser más que una coincidente agrupación de parlamentarios, en la que se ven forzados todos ellos a compartir una serie de derechos (tiempos de intervención, presentación de iniciativas, portavoces, subvenciones, etc.) y ningún deber específico. En realidad, se tiende a pasar por alto una de sus carencias más clamorosas que dis-

¹¹ *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Ed. Presses Universitaires de France, París, 1955, colección «Thémis de Science Politique», 13ª edición.

¹² La Resolución de la Presidencia de las Cortes, de 11 de julio de 1977, sobre «Normas para la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado», se considera el primer Reglamento, aunque de naturaleza provisional, de ambas Cámaras, en el que se contempla la creación y funcionamiento del Grupo Mixto.

tingue al Grupo Mixto de los demás constituidos con carácter voluntario al comienzo de cada legislatura, como es su nulo peso específico en el juego, casi siempre inevitable, de las alianzas coyunturales en busca de mayorías que aseguren o impidan – según los casos– el éxito de aquellas iniciativas remitidas por el Gobierno con pretensiones de convertirse en leyes o pronunciamientos políticos de indudable calado. La suma de aislados parlamentarios pertenecientes a un Grupo ya de por sí exiguo en su número, resta importancia al apoyo de cualquier iniciativa a favor o en contra, sin que tengamos constancia de que su aportación haya resultado decisiva en cualquiera de ambos efectos a lo largo de esta andadura de nuestra consolidada democracia. Da igual que en no pocas ocasiones la acusada personalidad de alguno de sus integrantes mantenga su imagen cargada de interés para la opinión pública, o un sector de ésta, porque, a la postre, su actividad parlamentaria es difícil pueda reforzar la estima y valía iniciales y, por el contrario, acabará perdiendo ambas hasta quedar marginado por los medios de comunicación y, en definitiva, sepultado en el magma gris de la política grupal.

Pero el problema derivado de la obligatoriedad de adscripción de los parlamentarios a un Grupo determinado, adolece más de permisividad y hasta complacencia en la forma actual en que aparece resuelto, que de dificultad sería para encontrar otro diseño que se acomode en mayor medida a todos los objetivos y pretensiones de los grandes partidos políticos que se alternan en el Gobierno de España. A pesar de todo, no debemos dejar pasar por alto esta oportunidad sin apuntar a cualquiera de las opciones que otros sistemas constitucionales y legislativos de nuestro entorno geo-político, han creído más oportuno implantar para la regulación de los Grupos parlamentarios. No se trata de establecer parangón alguno a través de una somera referencia de legislación comparada, sino de analizar las ventajas que, desde nuestro punto de vista, presentan los correspondientes modelos:

A) LIBERTAD ABSOLUTA DE ADSCRIPCIÓN

Se fundamenta en la posibilidad de que todo miembro de la Cámara manifieste, si así lo decide, su derecho a no incorporarse formalmente a cualquiera de los Grupos, manteniendo a cambio una condición especial de «no inscrito» que no le impedirá el normal desempeño de su actividad parlamentaria, ni limitará sus derechos con respecto al disfrute de estos que está al alcance de los demás miembros adscritos. Este modelo fue adoptado por el Parlamento Europeo a partir de una Resolución de 16 de junio de 1953 que se mantiene en líneas generales desde entonces. Por

otra parte, es el sistema más respetuoso con los derechos de los Diputados en cuanto individuos no adscritos al Grupo, exigiéndose en su Reglamento un número variable de ellos para la presentación de candidatos a cubrir los cargos de la Mesa; oponerse a que el dictámen de una Comisión sea sometida a votación sin previo debate; formular preguntas a la Comisión, al Consejo o a los Ministros de Asuntos Exteriores; solicitar mediante el adecuado escrito, votación nominal por llamamiento; presentar moción de censura a la Comisión, etc.¹³.

B) LIBERTAD ATENUADA DE INCORPORACIÓN A UN GRUPO

Bajo la convicción generalmente aceptada de la necesidad de inscribirse en cualquiera de los Grupos formados al principio de cada legislatura, lo que asegura el pleno disfrute de los derechos parlamentarios con capacidad de decisión en la Cámara, el miembro no adscrito debido a circunstancias personales y de procedencia política, encontrará la oportunidad de engrosar las filas de alguno de los Grupos más importantes — según su ideología, convicciones o simplemente especialización en concretas materias sectoriales— a través de la condición de *asociado*.

El ejemplo más característico lo ofrece la Asamblea Nacional Francesa, cuyos sucesivos reglamentos han venido aceptando la figura del «*apparenté*», es decir, de Diputados que sin pertenecer desde su origen a la disciplina ni compartir el programa de un determinado Grupo, se fijan a éste en calidad de «*simpatizantes*» coyunturales, bien por un breve tiempo durante una determinada legislatura, bien coincidiendo con la total duración de ésta. Tiene la enorme ventaja de aprovechar en un momento dado las características personales de un parlamentario (popularidad, fama, oratoria, profesión, preparación científica o dominio sobre alguna materia en concreto, etc.) en una clara simbiosis de la que salen beneficiados tanto el parlamentario como el Grupo con el que se emparenta provisionalmente.

13 «El sistema de Grupos en el Parlamento Europeo», de Manuel Cavero Gómez, en *Revista de las Cortes Generales*, número 9, tercer cuatrimestre de 1986.

C) INDEPENDENCIA DE DETERMINADOS MIEMBROS DE LA CÁMARA

En aquellos países cuya legislación electoral se basa en un sistema mayoritario, más o menos puro, la composición final de la representación parlamentaria depara un resultado más variado y distante del sistema proporcional, por cuanto éste propicia en mayor medida la concentración del voto en las grandes formaciones políticas. En consecuencia, será en los Parlamentos de aquellos países donde se valora en su justa dimensión la figura del Diputado independiente, al que los mecanismos reglamentarios le conceden dos oportunidades: prestar su apoyo ocasional o por tiempo determinado a alguno de los grandes Grupos de la Cámara, gozando de las ventajas que los demás miembros de pleno derecho, pertenecientes a ellos, tienen reconocidas, o bien asumir el coste de su independencia apreciable en la pérdida de cuotas de influencia ante los *lobbys*, capacidad de presentar iniciativas, posibilidad de hacer prosperar determinadas enmiendas a los proyectos de ley, etc.

No cabe duda que la consolidación de los Grupos parlamentarios ha supuesto un giro copernicano del parlamentarismo más tradicional y, desde luego, del inicial, basado en la libertad e individualismo de los parlamentarios. Con este cambio, resultado final de ese «efecto expansivo» de los Grupos, por cuanto han conseguido ocupar la casi totalidad del espacio cuyo protagonismo había estado reservado a los miembros de las Cámaras, se confirma la permanente presencia y el poder de los partidos como piezas angulares de todo sistema democrático, por encima de las personas que los encarnan en un momento determinado. Por decirlo en palabras de Herman Finer¹⁴, que pueden resultar descarnadas y hasta brutales, «es una ilusión y bastante pueril, creer que los Diputados de los Parlamentos son los creadores de la política... No son los miembros los que tienen la iniciativa y la necesidad de pensar, sino los dirigentes del partido. El trabajo de la Asamblea es importante, pero el Diputado de tipo medio no puede, ni debe, ni necesita, contribuir demasiado a su ejecución».

Así las cosas, no existe motivo serio de preocupación sobre el futuro del parlamentarismo como poder esencial y básico del sistema democrático, pieza indispensable capaz de garantizar el funcionamiento normal de las instituciones de gobierno reconocidas en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Sin embargo, habida cuenta del protagonismo hegemónico de los grandes partidos en los que el electorado viene depositando de manera sistemática su confianza, bien para encargarles en un determinado momento la misión de gobernar, bien para que

¹⁴ *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Ed. Technos, Madrid, 1964, acotadas por el Prof. RAMÍREZ en su trabajo antes mencionado.

ejerzan de oposición responsable, sus líderes habrán de tener especial cuidado de no subvertir *de facto* la trascendente misión que la Constitución y los Estatutos atribuyen al poder Legislativo o, en su caso, a las Asambleas Legislativas, como podría ocurrir en el caso de que se marginara la actividad propia de cada miembro de las Cámaras poniendo en práctica alguno de los múltiples y sutiles mecanismos de que dispone el poder Ejecutivo, sobre todo si actúa desde la omnipotencia de una mayoría consolidada.

La preocupación que se acaba de expresar trasciende lo puramente académico para incidir en el terreno de la reciente experiencia parlamentaria observada a través de actitudes de claro obstruccionismo al ejercicio del derecho al control del Gobierno, que todo parlamentario tiene en el pleno uso de sus funciones. En tal situación, la carencia de amparo efectivo por la Presidencia de la Cámara, combinada con la incompetencia procesal acordada por los Tribunales ordinarios de justicia en aplicación de la teoría de los «actos políticos», sitúa al parlamentario en una práctica indefensión a la que difícilmente puede poner remedio el Tribunal Constitucional sobre todo con la oportunidad y rapidez que demanda el ejercicio de la actividad política.

No dejaría de resultar paradójico que precisamente en este crucial cometido del parlamentario, ni éste mismo considerado en su individualidad, ni el Grupo en el que se halle integrado, fueran capaces de restaurar el orden constitucional. Un orden que se basa en la preeminencia del Poder Legislativo y su control eficaz sobre el Ejecutivo, sin el que no sólo ambos, sino incluso, el Judicial carecerían de sentido en un Estado democrático.