

Marcela Miró Pérez
PRESIDENTA DE LES CORTS VALENCIANES

PRESENTACIÓ

En esta ocasió em correspon com a presidenta de les Corts Valencianes i del Consell de Redacció de *CORTS. ANUARI DE DRET PARLAMENTARI*, realitzar la presentació del segon número extraordinari que es publica en la V Legislatura de les Corts Valencianes. Este número extraordinari – el número 10– respecta l'acord que el Consell de Redacció de l'Anuari va adoptar en l'última reunió realitzada el 17 de gener de 2000, perquè s'hi dedicara als grups parlamentaris, *«a su relación con los partidos políticos, a su propia naturaleza jurídica, a la organización que éstos tienen, a sus relaciones tanto con los partidos políticos o con las Coaliciones electorales como con la sociedad, y al papel que éstos cumplen con relación a las distintas funciones que acomete la Institución parlamentaria»*.

En este número extraordinari, ens trobem amb setze treballs, que versen sobre temes tan diversos que van des de l'assenyada anàlisi de la Defensa, el Parlament i la Democràcia a la posició singular del parlamentari en el si del grup, passant per altres qüestions interessants com són la relació entre els grups parlamentaris i els partits polítics en l'ordenament jurídic constitucional espanyol; els grups parlamentaris i la representació política; els grups minoritaris i el seu accés a les Corts; l'efecte expansiu d'estos en el funcionament de les cambres; el règim jurídic de canvi de grup parlamentari; la negativa del Congrés dels Diputats a la constitució del Grup Parlamentari Gallec en la VII Legislatura; la intervenció dels grups d'interès en la gestació de les lleis; les subvencions i la comptabilitat dels grups parlamentaris; la realitat i la ficció de les normes sobre la constitució dels grups parlamentaris; els pronunciaments recents, jurisprudencials i polítics, sobre els grups parlamentaris; la Jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre estos; els grups parlamentaris al Senat espanyol; la naturalesa jurídica d'estos, i l'organització dels grups parlamentaris i la seua relació amb la societat.

Com es desprèn del que s'ha dit, amb estos setze esplèndids estudis sembla acomplir-se, de forma clara, aquell acord del Consell de Redacció de *CORTS. ANUARI DE DRET PARLAMENTARI*, de gener de 2000, tractant tots els aspectes possibles relacionats amb els grups parlamentaris. He d'agrair, com es fa des del primer número de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* la resposta que s'ha donat a esta sol·licitud del Consell de Redacció en la mesura en què ens trobem amb

un número extraordinari que compta, com ja he indicat en diverses ocasions, amb setze magnífiques col·laboracions entre les quals s'inclouen la dels catedràtics de distintes universitats – María Luisa Balaguer Callejón, Juan Cano Bueso, Ramón Entrena Cuesta i Ramón Martín Mateo-, la de lletrats i professors d'universitat -Manuel Antonio Mirón Ortega, Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, María Rosa Ripollés Serrano; Ángel Luis Sanz Pérez i Marta Souto Galán– ; també la de professors universitaris – María Jesús Larios Paterna, Joaquín J. Marco Marco, Manuel Martínez Sospedra, José María Morales Arroyo i Josefa Ridaura Martínez– , i també la participació de l'exdelegat del govern a la Comunitat Valenciana i advocat en exercici, Francisco Granados Calero i la de l'actual ministre de Defensa i expresident del Congrés dels Diputats, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde.

D'acord amb el que s'ha indicat, en este número extraordinari s'han abordat temes distints, del màxim interès, sempre respectant l'acord del Consell de Redacció de l'Anuari. En esta ocasió, pretenc també apropar-me a estes col·laboracions i en primer lloc he de fer referència a la del ministre de Defensa i expresident del Congrés dels Diputats, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde que tracta un tema important, singular, i de la màxima actualitat com és «DEFENSA, PARLAMENTO Y DEMOCRACIA». En este treball, l'autor manté que la defensa, en tant que funció essencial de l'estat, es considerada una activitat bàsicament de l'executiu que, no obstant això, ha de ser regulada, finançada i sotmesa a un control estret per part dels representants de la sobirania popular en les cambres. El ministre de Defensa considera que en esta matèria no és raonable l'unilateralisme, sinó que cal buscar el màxim suport possible per a les mesures que es pensen adoptar per entendre que així els marges per al desacord es reduïxen i el consens és possible.

Finalitza l'autor el seu treball indicant que: *«es responsabilidad del Parlamento lograr que aumente en España la conciencia de Defensa. Y para eso, el mejor camino a seguir, como hasta ahora es que en sede parlamentaria impere la razón, el diálogo y el rigor en los planteamientos. La Defensa, por sus características propias, no debe verse prisionera de las querellas y vaivenes políticos. Al menos, no caprichosamente»*.

D'altra banda, la catedràtica de Dret Constitucional de la Universitat de Màlaga, María Luisa Balaguer Callejón presenta un treball amb el títol «LA RELACIÓN ENTRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL ESPAÑOL».

L'autora s'hi referix a la exigència constitucional de «democraticidad» dels partits polítics la qual cosa la porta a considerar una conseqüència ineludible el que *«su funcionamiento garantiza el ejercicio por parte de sus militantes de una actividad política libre e incondicionada»*. L'autora s'endinsa en la formulació constitucional del grup parlamentari, en l'ordenament constitucional espanyol, apuntant una certa contradicció sobre *«el contenido del derecho de representación y de la independencia de los representantes en cuanto a militantes de un partido»* que al seu judici, d'acord amb els estatuts dels partits polítics estos continuen mantenint *«la exigencia a sus afiliados de presentar la dimisión de sus cargos en cuanto hayan incurrido en indisciplina para con el partido»*. Posteriorment, la catedràtica de Dret Constitucional es referix a la ponderació entre el dret del parlamentari i l'exercici de la seua funció representativa, i la funció de realització de l'ideari polític dels partits. Acaba el seu treball amb tres grans conclusions en les quals ens indica, en primer lloc, que eixes relacions entre partit polític i representant *«no están elaboradas desde una posición jurídico-constitucional, mediante la existencia de normas que contemplan que las respectivas instituciones tengan garantizada su actuación con respecto a los derechos fundamentales»*, també apunta una falta de garanties que deriva d'una regulació inconstitucional que deixa *«jurídicamente indefensos al Grupo Parlamentario y al parlamentario frente a aquellas situaciones de conflictos de intereses»*, y per últim, referix que l'absència de regulació específica no implica impossibilitat de tutela dels drets de representació.

El també catedràtic de Dret Constitucional a la Universitat d'Almeria, membre del Consell Consultiu d'Andalusia i lletrat del Parlament d'Andalusia, en excedència, Juan Cano Bueso, aborda un estudi sobre «LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA». Este catedràtic de Dret Constitucional considera que en el sistema parlamentari de govern, el protagonisme del partit polític és inqüestionable i per això ho és també el decisiu paper del grup parlamentari. L'autor, després de referir-se al vell estat liberal i realitzar un ràpid recorregut històric entén que *«el despliegue de la actividad del Estado social y de Derecho va a producir dos consecuencias de hondas repercusiones sociales: uno, de una parte, una creciente presencia del poder ejecutivo debida a la multiplicación y complicación de los fines y tareas que el Estado debe atender y, dos, la insuficiencia de la participación política basada en el sufragio periódico»*.

L'autor ressalta, en l'estat actual del funcionament del sistema parlamentari de govern, els partits polítics com a instàncies de connexió de voluntats, i conclou amb la dada, amb el fet, que a Espanya les institucions representatives s'elegixen pel sistema de llistes tancades i bloquejades on l'elector no manifesta les seues preferències per persones individuals sinó per partits poli-

tics. Per això l'autor conclou dient: *«Es con las fuerzas políticas con quien, en última instancia, cada ciudadano establece la relación de confianza que vincula al partido con sus electores en torno a un determinado programa de gobierno. Y es al Grupo Parlamentario a quien, en definitiva, corresponde hacer efectiva esa relación representativa en el interior de la Institución parlamentaria».*

El lletrat de les Corts Generals i catedràtic de Dret Administratiu, Ramón Entrena Cuesta, realitza un treball, minucios, sobre els «Grupos minoritarios y acceso a las Cortes: Incidencias procesales y materiales en las elecciones de 1999». En la introducció d'aquest treball indica l'interès que, tant des del punt de vista processal com de fons, tenen les actuacions i les decisions produïdes amb motiu de les eleccions a les Corts Valencianes realitzades el juny de 1999, en relació amb la virtualitat i la validesa constitucional de la barrera electoral establerta per l'Estatut d'Autonomia. En este sentit s'endinsa en tota la problemàtica de la barrera electoral davant la Junta Electoral Central per referir-se, posteriorment, a esta barrera electoral en el recurs contenciós electoral. Acaba amb una referència als recursos d'empara electorals. Ramón Entrena Cuesta conclou que la reiterada doctrina establerta en diverses sentències del Tribunal Constitucional, així com en el criteri manifestat per este alt tribunal en els dos recursos d'empara presentats últimament obliguen *«sin duda a entender que, con independencia de su indudable reformabilidad, no es, desde el punto de vista constitucional, razonablemente atacable el criterio actualmente vigente en la Comunidad Valenciana en cuanto al acceso a las Cortes de los grupos políticos minoritarios, que no superen, en la forma prevista en el Estatuto, la barrera electoral vigente».*

El que fou delegat del govern a la Comunitat Valenciana, actual membre del Consell de Redacció de CORTS. ANUARI DE DRET PARLAMENTARI i advocat en exercici, Francisco Granados Calero, realitza un treball sota el títol «Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las cámaras». Hi realitza un apropament als conceptes de sobirania i representació i s'endinsa en l'organització interna de les cambres per referir-se, tot seguit, al passat i al present dels grups parlamentaris. En este camp es referix al *«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»*, fet que motivà, al seu parer, una palanca en *«la aparición de los partidos de gran convocatoria y afiliación entre la clase obrera»*. L'autor indica que *«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 logradas a través de la presión numérica de sus crecidos representantes en ella»*. El quart apartat del treball s'endinsa en el

parlamentari i en la seua obligada pertinença. Després d'una referència a la no adscripció com a dret constitucional, s'endinsa en el futur dels grups parlamentaris. En este moment es referix a la llibertat absoluta d'adscripció, model adoptat pel Parlament Europeu a partir d'una resolució de 16 de juny de 1953; a la llibertat atenuada d'incorporació a un grup, on apareix -com a exemple més característic- l'Assemblea Nacional Francesa i la independència de determinats membres de la cambra.

Les preocupacions manifestades per Francisco Granados en el seu treball, com ell mateix indica, sembla que transcendixen el terreny purament acadèmic per incidir en el de la recent experiència parlamentària observada a través d'actituds de clar obstruccionisme a l'exercici del dret de control del govern que tot parlamentari té en el ple ús de les funcions. Així, passa a referir-se a l'empara efectiva per la Presidència de la cambra, combinada amb la incompetència processal acordada pels tribunals ordinaris de justícia en aplicació de la teoria dels actes polítics, fet que al seu judici *«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»*.

La professora de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, María Jesús Larios Paterna, es referix al «Régimen jurídico del cambio de grupo parlamentario en las cámaras legislativas del estado español». Esta professora de Dret Constitucional, després de referir-se a la disciplina interna dels grups parlamentaris i al límit d'esta disciplina interna respectant la titularitat de l'escó, es deté en la regulació del canvi de grup en els reglaments parlamentaris. Es tracta també l'adscripció al Grup Mixt de les formacions polítiques minoritàries, la regulació dels canvis del grup parlamentari i es valoren les fórmules limitatives del canvi de grup parlamentari. En este moment, i després de l'anàlisi, constata que *«en la actualidad son mayoría los Reglamentos autonómicos que introducen algún tipo de limitación de los cambios de Grupo Parlamentario»*, buscant una limitació del transfuguisme polític; encara que, al seu parer, *«tan sólo de modo parcial o indirecto ya que no está a su alcance hacerlo de otro modo»*. Conclou l'autora el treball referint-se al diputat no adscrit que, al seu parer, *«vuelve a surgir como figura que permite diferenciar el tratamiento entre las forma-*

ciones minoritarias y los Diputados «tránsfugas», pero manteniendo el Grupo Mixto para los partidos políticos que no han obtenido representación suficiente para constituir grupo propio».

El professor de Dret Constitucional de la Universitat Cardenal Herrera-CEU, Dr. Sr. Joaquín J. Marco Marco, s'endinsa en un tema de gran actualitat com fou «La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del grupo parlamentario gallego en la VII legislatura». El Dr. Marco Marco avança que el seu treball *«no pretende ser un profundo estudio doctrinal sobre la figura de los Grupos Parlamentarios»* i anuncia que té com a finalitat tractar una situació concreta –la negativa per part de la Mesa del Congrés dels Diputats de la constitució, en esta VII legislatura, del grup parlamentari gallec-, situació que -al seu judici- mereix una reflexió acadèmica serena. A continuació es referix als requisits exigits en el Reglament del Congrés dels Diputats per a la constitució d'un grup parlamentari. S'atura en el termini i la forma, en la legitimació activa i en les restriccions per a la constitució de grups parlamentaris. A continuació, en l'apartat tercer del seu treball s'especifiquen les resolucions de la Mesa del Congrés dels Diputats en relació amb la constitució del grup parlamentari gallec. Aporta una interessant i inèdita informació sobre este tema i conclou amb un epíleg en la necessitat d'esperar la resolució del recurs d'empara per part del Tribunal Constitucional, la interpretació de la qual serà la vàlida i aplicable, tot i que manifesta la seua opinió perquè *«la decisión adoptada por la Mesa del Congreso de los Diputados carece de fundamentación jurídica y el recurso planteado ante el máximo intérprete de la Constitución tiene posibilidades de resultar estimado por la Sala competente de dicho órgano».*

El catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat d'Alacant, Ramón Martín Matero, titula el seu treball «La intervención de los grupos de interés en la gestación de las leyes». El també membre del Consell de Redacció de *Corts Anuari de Dret Parlamentari* inicia el treball indicant que *«de acuerdo con el modelo histórico europeo de producción legislativa el protagonismo básico corresponde, como es sabido, a los partidos políticos triunfadores en las elecciones legislativas y dentro de ellos a las élites dirigentes, que son lo que de hecho y de derecho adoptan las iniciativas correspondientes a los anteproyectos de ley que serán transformados en proyecto por los Gobiernos controlados por el partido ganador en los últimos comicios, o por la coalición resultante».* Feta esta afirmació, es referix a les vies participatives (entre la democràcia directa i el parlamentarisme clàssic) i s'atura en el referèndum, en la iniciativa popular, en la iniciativa parlamentària i en el dret de petició.

Tot seguit, analitza la possibilitat que els grups parlamentaris, *«al margen también estrictamente, del dispositivo de partidos, pero naturalmente, en contacto con ellos por vías formales o informales, se relacionen con grupos de intereses para adoptar iniciativas legislativas en sede parlamentaria, o para mejor conocer la realidad, a la hora de decidir sobre propuestas legislativas que han llegado a las Cámaras por los cauces ordinarios»*. En este segon gran capítol es deté en el *lobbyng* nord-americà, com també en altres regulacions i en el cas concret de la Unió Europea. Finalment, este catedràtic de Dret Administratiu tracta la possibilitat d'interacció directa dels grups parlamentaris amb organitzacions socials en l'orde - nament espanyol, referint-se al pluralisme polític, als grups parlamentaris a escala estatal i als grups parlamentaris a escala autonòmica. Pel que fa al pluralisme polític, l'entén com un dels valors superiors que la Constitució Espanyola vigent reconeix des del frontispici, que es desen - rotlla per mitjà el reconeixement del règim dels partits polítics. D'altra banda, en la referència als grups parlamentaris a escala estatal es reconeix que en la pràctica continuada *«predominan los criterios de los gobiernos con mayorías parlamentarias que tienen concretos compromisos con el electorado, de cuyo cumplimiento muchas veces depende su mantenimiento en el poder en los próximos comicios, de aquí que es improbable aunque no imposible, el que la apreciación y la decisión final sobre las opciones predominantes: técnicas y políticas en juego, se replantee autónomamente en sede parlamentaria»*. Finalment, en esta anàlisi a escala autonòmica arriba, en el cas valencià, a entendre que hi ha base legal suficient *«aunque confusa»* pel que fa a la dinàmica d'eixes relacions amb les organitzacions socials *«que representan los intereses de los sectores destinatarios de las normas, con lo que estos grupos podrían jugar un nada fácil papel de órganos del partido y de la Cámara»*.

El professor de Dret Constitucional de la Universitat Cardenal Herrera-CEU, Manuel Martínez Sospedra, tria un títol vistós i suggeridor per al seu treball «La jaula de hierro. La posición del parlamentario en el grupo». Este prestigiós constitucionalista, com sempre, després d'una breu introducció, es referix a l'adscripció al grup, a la formació de les comissions, al si de les quals, segons el seu parer, es esplega *«la parte cuantitativamente mayor y cualitativamente más importante del trabajo parlamentario»*, les facultats pròpies del grup parlamentari i a les del parlamentari indivi - dualment considerat, i es deté en un apartat sisè en allò que ell denomina un «afer discret», les finances i entra finalment en les absències, apartat o capítol on es deté en la formació del grup,

l'elecció de l'equip directiu, la comissió de disciplina i la denominada clàusula de consciència.

Després d'este extens i interessant treball, el Dr. Martínez Sospedra, conclou que *«en conjunto los Reglamentos parlamentarios otorgan una marcada primacia al grupo sobre el parlamentario, tanto desde la perspectiva de las facultades que atribuyen a unos y a otros, como desde el de la asistencia material, en la que el parlamentario individual sencillamente carece y respecto de la cual el grupo padece una minoración sustantiva»*. Això no obstant, l'autor entén que la primacia del grup no és per si mateixa condemnable però assenyalava que *«un grado de preeminencia tal es malo para el Parlamento, para los parlamentarios e incluso para los propios partidos»*.

Manuel Martínez Sospedra indica que, al seu parer, el dèficit més gran i més greu, és la manca total d'assistència al parlamentari singular i el quasi buidament dels recursos destinats, en principi, al suport del seu grup, com també la naturalesa corporativa del grup parlamentari i les conseqüències actuals. Acaba el seu treball amb una cita, que considera raonable, en la qual diu que *«entre un grupo y un regimiento –prusiano o no- debería haber algunas diferencias»*.

El lletrat de les Corts de Castella-La Manxa i professor de Dret Constitucional, Manuel Antonio Mirón Ortega, fa un estudi l'objectiu del qual, com ell indica, *«no es, quizás, una cuestión suficientemente debatida en el ámbito parlamentario, probablemente por la sensibilidad que encierra en sí misma»*. El títol del seu treball «Subvenciones y contabilidad de los grupos parlamentarios», després de referir-se a la controvertida naturalesa jurídica dels grups parlamentaris, definix amb claredat el que implica la subvenció als grups parlamentaris, com a lliurament de fons públics per una administració pública, en el qual el beneficiari no està obligat a la devolució i que té com a finalitat l'acompliment de les funcions que els reglaments parlamentaris encomanen als grups. Posteriorment, tracta de la comptabilitat d'estes subvencions tant pel que fa al control intern com al control extern d'esta, i conclou l'estudi amb una referència singular a les subvencions i la comptabilitat als grups parlamentaris a les Corts de Castella-La Manxa.

«La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios», és el títol que el prestigiós constitucionalista de la Universitat de Sevilla, José María Morales Arroyo, dóna al seu estudi en el qual l'autor indica, des del principi, que les disputes polítiques arriben a la definició de les condicions que han de superar-se per a constituir un grup parlamentari. S'estudia el marc normatiu sobre la constitució dels grups parlamentaris a les Corts Generals, i indica que estes normes reglamentàries *«cumplen la misión de seleccionar de entre los colectivos o fuerzas políticas representadas en la Cámara aquellas que gozan del status de Grupo Parlamentario»*, com també suposen, en la pràctica, *«una decisión política que marca barreras a la hora de acceder a la posición de Grupo Parlamentario»*. A tot això, l'autor suma que estes normes de creació de grups *«son esencialmente disposiciones injustas, puesto que no permiten a los integrantes de todas las fuerzas políticas constituirse en Grupo Parlamentario y siempre quedan fuera aquellas minorías que carecen de las condiciones legales»*, esta realitat té com a objectiu, al seu parer, conferir estabilitat a l'estructura política de la cambra al llarg de la legislatura. El Dr. Morales Arroyo esmenta les conseqüències de l'aplicació d'estes normes i es deté, finalment, com ho va fer el Dr. Marco Marco, en la controvèrsia suscitada a l'inici de la VII Legislatura, al Congrés dels Diputats, pel que fa a la constitució del Grup Parlamentari Galleg.

El Dr. Sr. Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Lletrat de les Corts Generals i professor de la Universitat Pontificia de Comillas, sens dubte un dels especialistes en el tema que tracta este número extraordinari de «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario», en el seu treball repassa les més importants línies jurisprudencials definides pel Tribunal Constitucional sobre grups parlamentaris. Sota el títol «Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto», el Dr. Pérez-Serrano repassa deu sentències del Tribunal Constitucional des del 1985 al 1999, ço és, un recorregut sobre els pronunciaments haguts en seu jurisdicció nacional constitucional en els darrers quinze anys, que el porten a cinc reflexions genèriques: *«Primera, la relevancia de los grupos en los diversos Parlamentos españoles es indiscutible. Segunda, las cuestiones que les afectan son vivas, y afectan de manera especial a sus funciones. Tercera, no duda el Tribunal Constitucional en considerarlos como necesarios, incluido el Grupo Mixto. Cuarta, especial cuidado pone el Tribunal en el trato esencialmente no discriminatorio, que ha de darse a los Grupos. Quinta, no hay por qué uniformizar la vida político-parlamentaria, hasta extremos injustificados; bastante es, diríamos nosotros, la tendencia mimética que se observa en muchas regulaciones normativas y en la mayoría de las prácticas parlamentarias»*. L'autor conclou el seu treball amb una reflexió sobre un tema ja tractat pels doctors Marco Marco i Mora-

les Arroyo — també un dels grans especialistes en grups parlamentaris—, sobre *«la pretensión de creación de un Grupo nacionalista gallego en el Congreso de los Diputados en abril de 2000»*.

Sota el títol «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español sobre grupos parlamentarios», la professora de Dret Constitucional de la Universitat de València, Dra. Sra. Josefina Ridaura Martínez, en un treball esplèndid, analitza la jurisprudència del Tribunal Constitucional Español sobre els grups parlamentaris. En este també suggerent treball, la Dra. Ridaura es referix, en primer lloc, a allò que ella qualifica com a cinc criteris o qüestions substancials, per a després aprofundir en cinc grans apartats als temes tractats pel Tribunal Constitucional. Conclou la professora Ridaura amb unes consideracions finals en les quals destaca que *«la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido no demasiado abundante y, esencialmente, casuística; aunque ello no ha impedido la formulación de principios básicos que afectan a la organización y composición de las Asambleas Legislativas»*. En este sentit, per a la Dra. Ridaura, el nucli essencial de la doctrina del Tribunal Constitucional, *«ha sido la consolidación del Grupo Parlamentario como eje central de la organización y funcionamiento de las Cámaras»*. També apunta que tot el conjunt de sentències estudiades, llevat d'una ocasió, la solució ha estat a conflictes plantejats al si dels parlaments de les comunitats autònomes.

Un altre dels temes que es tracta en este número extraordinari de l'Anuari, dedicat als grups parlamentaris, és l'estudi d'esta realitat al Senat espanyol en el període comprès entre 1979 i 2000 sota el títol «LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO ESPAÑOL: 1979-2000. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL». Este treball el realitza d'una manera minuciosa i aportant, a més, uns quadres de la màxima utilitat, quant a la composició de la Cambra Alta, en totes les seues legislatures, la Dra. D^aMaría Rosa Ripollés Serrano, lletrada de les Corts Generals. La autora considera, a l'inici del seu treball, que els grups parlamentaris *«constituyen el trasunto parlamentario de los partidos políticos y siendo ello así, los Grupos Parlamentarios son algo más, bastante más, que meros reflejos parlamentarios de los partidos, aunque esta explicación nodal contenga muchas claves que integran la comprensión de los grupos en el Parlamento contemporáneo»*.

En primer lloc, l'autora analitza la institucionalització dels grups parlamentaris, entesa com un reconeixement jurídic del paper que exercixen en la cambra, i situa esta institucionalització a França, en una resolució d'1 de juliol de 1910, que va reconèixer oficialment els grups parlamentaris. Per a la lletrada de les Corts Generals, *«el margen de maniobra de los Grupos Parlamentarios es escaso y, más aún, el de sus componentes, los distintos parlamentarios, cuya participación en la Cámara tiene que atravesar los diferentes filtros del propio Grupo, el partido, y los instrumentos reglamentarios de racionalización como pueden ser los cupos para las diferentes intervenciones, no es por ello extraño que se hable de los Grupos Parlamentarios como verdaderos sujetos de la vida parlamentaria contemporánea que es, esencialmente grupal»*.

Tot seguit estudia la naturalesa jurídica dels grups parlamentaris, com posteriorment farà el lletrat del Parlament de Cantàbria, Ángel L. Sanz Pérez, aprofundint també en les funcions que estos complixen per a, finalment, referir-se a l'evolució dels grups parlamentaris en el Senat espanyol des de 1979 a l'any 2000. Estos grups parlamentaris del Senat des de la primera legislatura constitucional el 1979, després de l'aprovació de la Constitució de 1978, i fins la VII legislatura a l'abril de 2000, han estat regulats pel Reglament provisional de 18 d'octubre de 1977, i el vigent de 3 de maig de 1994, modificat este mateix any, 1994, el 1995 i el 2000.

La Dra. Ripollés Serrano conclou el seu estudi amb deu conclusions finals que, sens cap dubte, sentaran un precedent per a qualsevol estudi que es realitze sobre els grups parlamentaris amb posterioritat a la publicació d'este excel·lent treball. En este sentit, i sense pretendre resumir este elenc de conclusions, cal destacar que la Dra. Ripollés Serrano indica que *«si la democracia actual es democracia de partidos, el Parlamento es, básicamente, grupocracia»*. Així sembla entendre que el parlament és un òrgan essencialment de grups en el qual *«la voluntad general se manifiesta por el juego mayorías-minorías y la necesaria búsqueda de consenso como método de formulación de acuerdos y manifestación de voluntades»*. Allò que ella denomina tensió de partits-grups sembla que com a tendència que apunta en el futur està marcada per un *«equilibrio con cierta preponderancia de grupo»*. Per últim, i en allò referent al Senat, la lletrada de les Corts Generals accepta la institucionalització plena dels grups parlamentaris a la Cambra Alta espanyola i n'és un bon exemple l'última reforma del Reglament del Senat, de juny de 2000, amb relació a la Comissió de Nomenaments composta pels portaveus dels grups parlamentaris i presidida pel president de la cambra. Sembla que els

grups racionalitzen la vida del parlament i la seua naturalesa jurídica ha de contestar-se a partir de les funcions que li atribueix l'ordenament parlamentari. Per últim, al seu judici, la concepció dels grups parlamentaris en el Senat es basa en cinc principis implícits en la regulació reglamentària: exclusivitat, continuïtat, identitat, correspondència nominal i autonomia organitzativa interna.

Els dos últims treballs als quals pretenc acostar-me són els realitzats pel lletrat i la lletrada del Parlament de Cantàbria, Ángel L. Sanz Pérez i Marta Souto Galván.

El primer d'ells, el del lletrat i professor de Dret Constitucional de la Universitat de Cantàbria, Ángel L. Sanz Pérez «LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. UNA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE JURIDIFICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS», pretén, com l'autor indica «llevar a cabo una aproximación a la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios», que és una feina sens dubte «vidriosa». L'autor aprofundix les tesis organicistes, per a tot seguit tractar la pretesa naturalesa dels grups parlamentaris com a òrgans dels partits polítics, i també, a continuació, com a associacions. L'últim dels capítols del treball el titula «Las consecuencias de la juridificación de los Grupos Parlamentarios», i hi analitza els requisits de constitució dels grups parlamentaris, així com una referència als grups parlamentaris com a subjectes de relacions jurídiques. Este treball revestix, sens dubte, un alt nivell jurídic que pretén exposar les diferents teories existents, que tracten de donar resposta a la naturalesa jurídica dels grups, i l'autor reconeix que «es posible que todas tengan su parte de acierto, siendo significativo que no sean extrañas las posturas que combinan dos o incluso tres teorías». Sens dubte, com l'autor reconeix, «la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios es esencialmente compleja, debiendo separarse debidamente la naturaleza jurídica de lo que es naturaleza política, y sobre todo, en lo que a ésta respecta, las relaciones políticas entre los grupos y los partidos, sin que deban confundirse lo que ambos aspectos suponen».

D'altra banda, Marta Souto Galván, lletrada del Parlament de Cantàbria, titula el seu treball «LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD». En este treball l'autora reconeix que l'aproximació a este estudi presenta dificultats motivades per la fal-

ta de publicitat de les normes que regulen l'organització dels grups parlamentaris, motivada perquè *«la relación de éstos con la sociedad no es una cuestión jurídica sino política que se desarrolla en la práctica sin presupuestos teóricos definidos»*. L'autora es referix, dins de l'organització dels grups parlamentaris, al règim jurídic de l'organització d'estos, a les notes més destacables sobre l'organització, als grups territorials del Senat, a les peculiaritats del règim jurídic al qual està sotmès el Grup Mixt, i als grups parlamentaris en el Parlament Europeu. Fetes estes precisions, s'endinsa en la relació dels grups parlamentaris amb la societat, tracta les noves variants que han afectat estes relacions, i acaba el seu treball amb un capítol tercer a manera de conclusió. L'autora hi indica que *«la formación e información de los ciudadanos en los asuntos públicos no tiene porqué ser asumida únicamente por los medios de comunicación, sino que también los parlamentarios pueden asumir parte de esta función»*. La autora entén que els grups parlamentaris són una via adequada per a desenvolupar esta relació sense sotmetre-la a formalitats i no limitada a la recepció de queixes sinó també de suggeriments i sol·licituds d'informació. Marta Souto conclou que *«si los Parlamentos tienen que fomentar la participación ciudadana y los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política, los Grupos Parlamentarios, en su vertiente de expresión de los partidos políticos en el Parlamento, tienen que asumir, asimismo, dicha función de fomentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos»*.

Com es desprèn d'allò indicat en esta, no sé si novament àmplia presentació de l'Anuari, amb el contingut d'este hem complert, al meu judici sobradament, amb l'acord que per gener de l'any passat adoptara el Consell de Redacció de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*. Per això, he d'agrair la resposta que s'ha donat a la nostra sol·licitud de col·laboració, a tots aquells i a totes aquelles que ens l'han prestada, i també he de fer extensiu este agraïment a totes les persones que, amb el seu treball diari en la institució que presidisc, fan possible que una obra d'estes característiques pugua finalment publicar-se. No em cap el menor dubte, que com vaig assenyalar a l'abril de 2000, una publicació com esta *«que goza de prestigio dentro y fuera de nuestra Comunidad Autónoma»*, no seria possible sense comptar amb la col·laboració de l'òrgan Rector de la cambra, la presidència del qual ostente, i amb el suport que, des de sempre, ha tingut per tots els grups parlamentaris.

En este sentit, i com he assenyalat en anys anteriors, una publicació com esta pretén resultar d'utilitat tant per als estudiosos d'esta branca jurídica del dret públic, com per als qui dediquem

la nostra activitat diària en el parlament, aconseguint a més que des del coneixement d'allò que és el parlament, les Corts Valencianes, es produísca un major acostament de tots els ciutadans i les ciutadanes a esta institució.

Gener 2001

* * *

PRESENTACIÓ N

En esta ocasión me corresponde como Presidenta de las Cortes Valencianas y del Consejo de redacción de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*, realizar la presentación del segundo número extraordinario que se publica en la V Legislatura de las Cortes Valencianas. Este número extraordinario – el número 10– respeta el Acuerdo que el Consejo de Redacción del Anuario adoptó en su última reunión celebrada el 17 de enero de 2000, en cuanto a que en el mismo se dedicara a los Grupos Parlamentarios, *«a su relación con los partidos políticos, a su propia naturaleza jurídica, a la organización que éstos tienen, a sus relaciones tanto con los partidos políticos o con las Coaliciones electorales como con la sociedad, y al papel que éstos cumplen con relación a las distintas funciones que acomete la Institución parlamentaria»*.

En este número extraordinario, nos encontramos con dieciséis trabajos, que versan sobre temas tan diversos que van desde el juicioso análisis de la Defensa, el Parlamento y la Democracia a la singular posición del parlamentario en el seno del Grupo, pasando por otras interesantes cuestiones como son la relación entre Grupos Parlamentarios y partidos políticos en el ordenamiento jurídico constitucional español; los Grupos Parlamentarios y la representación política; los grupos minoritarios y su acceso a las Cortes; el efecto expansivo de éstos en el funcionamiento de las Cámaras; el régimen jurídico de cambio de Grupo Parlamentario; la negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del Grupo Parlamentario Gallego en la VII Legislatura; la intervención de los grupos de interés en la gestación de las leyes; las subvenciones y contabilidad de los Grupos Parlamentarios; la realidad y la ficción de las normas sobre la

constitución de los Grupos Parlamentarios; los pronunciamientos recientes, jurisprudenciales y políticos, sobre los Grupos Parlamentarios; la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre éstos; los Grupos Parlamentarios en el Senado español; la naturaleza jurídica de los mismos, y la organización de los Grupos Parlamentarios y su relación con la sociedad.

Como se desprende de lo señalado, con estos dieciséis espléndidos estudios parece cumplirse, de forma clara, con aquel Acuerdo del Consejo de Redacción de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO* de enero de 2000, tratando todos los aspectos posibles relacionados con los Grupos Parlamentarios. Debo agradecer, como se viene haciendo desde el primer número de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO* la respuesta que se ha dado a esta solicitud del Consejo de Redacción en la medida en que nos encontramos con un número extraordinario que cuenta, como ya he señalado en varias ocasiones, con dieciséis magníficas colaboraciones entre las que se incluyen la de los Catedráticos de distintas Universidades – María Luisa Balaguer Callejón, Juan Cano Bueso, Ramón Entrena Cuesta y Ramón Martín Mateo-, la de Letrados y Profesores de Universidad -Manuel Antonio Mirón Ortega, Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, María Rosa Ripollés Serrano; Ángel Luis Sanz Pérez y Marta Souto Galán– ; también la de Profesores universitarios – María Jesús Larios Paterna, Joaquín J. Marco Marco, Manuel Martínez Sospedra, José María Morales Arroyo y Josefa Ridaura Martínez– , así como la participación del ex-Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana y abogado en ejercicio, Francisco Grana -dos Calero y la del actual Ministro de Defensa y ex Presidente del Congreso de los Diputados, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde.

De acuerdo con lo indicado, en este número extraordinario se han abordado temas distintos, del máximo interés, siempre respetando el Acuerdo del Consejo de Redacción del Anuario. En esta ocasión, pretendo también acercarme a estas colaboraciones y en primer lugar debo hacer referencia a la del Ministro de Defensa y exPresidente del Congreso de los Diputados, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde que trata un tema importante, singular, y de la máxima actualidad como es «DEFENSA, PARLAMENTO Y DEMOCRACIA». En este trabajo el autor mantiene que la Defensa, en tanto que función esencial del Estado, es considerada una actividad básicamente del Ejecutivo que, sin embargo, tiene que ser regulada, financiada y sometida a un estrecho control por parte de los representantes de la soberanía popular en las Cámaras. El Ministro de

Defensa considera que en esta materia no es razonable el unilateralismo, si no que hay que buscar el máximo apoyo posible para las medidas que se piensan adoptar entendiendo que así los márgenes para el desacuerdo se reducen y el consenso es posible.

Finaliza el autor su trabajo señalando que *«es responsabilidad del Parlamento lograr que aumente en España la conciencia de Defensa. Y para eso, el mejor camino a seguir, como hasta ahora es que en sede parlamentaria impere la razón, el diálogo y el rigor en los planteamientos. La Defensa, por sus características propias, no debe verse prisionera de las querellas y vaivenes políticos. Al menos, no caprichosamente»*.

Por otra parte, la Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga, María Luisa Balaguer Callejón presenta un trabajo con el título «LA RELACIÓN ENTRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL ESPAÑOL». En él la autora se refiere a la exigencia constitucional de «democraticidad» de los partidos políticos lo que le lleva a considerar una consecuencia ineludible el que *«su funcionamiento garantice el ejercicio por parte de sus militantes de una actividad política libre e incondicionada»*. La autora se adentra en la formulación constitucional del Grupo Parlamentario, en el ordenamiento constitucional español, apuntando una cierta contradicción acerca *«del contenido del derecho de representación y de la independencia de los representantes en cuanto a militantes de un partido»* lo que a su juicio, atendiendo a los estatutos de los partidos políticos éstos siguen manteniendo *«la exigencia a sus afiliados de presentar la dimisión de sus cargos en cuanto hayan incurrido en indisciplina para con el partido»*. Posteriormente, la Catedrática de Derecho Constitucional se refiere a la ponderación entre el derecho del parlamentario y ejercicio de su función representativa, y la función de realización del ideario político de los partidos. Finaliza su trabajo con tres grandes conclusiones en las que nos indica, en primer lugar, que esas relaciones entre partido político y representante *«no están elaboradas desde una posición jurídico-constitucional, mediante la existencia de normas que contemplen que las respectivas instituciones tengan garantizada su actuación con respecto a los derechos fundamentales»*, también apunta una falta de garantías que deriva de una regulación inconstitucional que deja *«jurídicamente indefensos al Grupo Parlamentario y al parlamentario frente a aquellas situaciones de conflictos de intereses»*, y por último, se refiere a que la ausencia de regulación específica no implica imposibilidad de tutela de los derechos de representación.

El también Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Almería, miembro del Consejo Consultivo de Andalucía y Letrado del Parlamento de Andalucía, en excedencia, Juan Cano Bueso, aborda un estudio sobre «LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA». Este Catedrático de Derecho Constitucional considera que en el sistema parlamentario de gobierno, el protagonismo del partido político es incuestionable y por ello lo es también el decisivo papel del Grupo Parlamentario. El autor, tras referirse al viejo Estado liberal y realizar un rápido recorrido histórico entiende que *«el despliegue de la actividad del Estado social y de Derecho va a producir dos consecuencias de hondas repercusiones sociales: uno, de una parte, una creciente presencia del poder ejecutivo debida a la multiplicación y complicación de los fines y tareas que el Estado debe atender y, dos, la insuficiencia de la participación política basada en el sufragio periódico»*.

El autor resalta, en el Estado actual del funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno, a los partidos políticos como instancias de conexión de voluntades, concluyendo con el dato, con el hecho, de que en España las instituciones representativas se eligen por el sistema de listas cerradas y bloqueadas donde el elector no manifiesta sus preferencias por personas individuales sino por partidos políticos. Por ello el autor concluye diciendo : *«Es con las fuerzas políticas con quien, en última instancia, cada ciudadano establece la relación de confianza que vincula al partido con sus electores en torno a un determinado programa de gobierno. Y es al Grupo Parlamentario a quien, en definitiva, corresponde hacer efectiva esa relación representativa en el interior de la Institución parlamentaria»*.

El Letrado de las Cortes Generales y Catedrático de Derecho Administrativo, Ramón Entrena Cuesta, realiza un trabajo, minucioso, sobre los «GRUPOS MINORITARIOS Y ACCESO A LAS CORTES: INCIDENCIAS PROCESALES Y MATERIALES EN LAS ELECCIONES DE 1999». En la introducción de este trabajo señala el interés que, tanto desde el punto de vista procesal como de fondo, tienen las actuaciones y decisiones producidas con ocasión de las Elecciones a Cortes Valencianas celebradas en junio de 1999, en relación con la virtualidad y validez constitucional de la barrera electoral establecida por el Estatuto de Autonomía. En este sentido se adentra en toda la problemática de la barrera electoral ante la Junta Electoral Central para, posteriormente, referirse a esta barrera electoral en el recurso contencioso-electoral, finalizando con una referencia a los

recursos de amparo electorales. Ramón Entrena Cuesta concluye en que la reiterada doctrina sentada en varias Sentencias del Tribunal Constitucional, así como en el criterio manifestado por este Alto Tribunal en los dos recursos de amparo presentados últimamente obligan *«sin duda a entender que, con independencia de su indudable reformabilidad, no es, desde el punto de vista constitucional, razonablemente atacable el criterio actualmente vigente en la Comunidad Valenciana en cuanto al acceso a las Cortes de los grupos políticos minoritarios, que no superen, en la forma prevista en el Estatuto, la barrera electoral vigente»*.

El que fuera Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana, actual miembro del Consejo de Redacción de *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO* y abogado en ejercicio, Francisco Granados Calero, realiza un trabajo bajo el título *«LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU EFECTO EXPANSIVO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS»*. Aquí realiza un acercamiento a los conceptos de soberanía y representación, adentrándose en la organización interna de las Cámara para, a continuación, referirse al pasado y el presente de los Grupos Parlamentarios. En este campo se refiere al *«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»*, lo que motivó, a su juicio, una palanca en *«la aparición de los partidos de gran convocatoria y afiliación entre la clase obrera»*. El autor indica que *«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 logradas a través de la presión numérica de sus crecidos representantes en ella»*. El cuarto apartado de su trabajo se adentra en el parlamentario, y su obligada pertenencia, para tras una referencia a la no adscripción como derecho constitucional, adentrarse en el futuro de los Grupos Parlamentarios. En ese momento se refiere a la libertad absoluta de adscripción, modelo adoptado por el Parlamento Europeo a partir de una Resolución de 16 de junio de 1953; a la libertad atenuada de incorporación a un grupo, donde aparece como ejemplo más característico la Asamblea Nacional francesa, y la independencia de determinados miembros de la Cámara.

Las preocupaciones manifestadas por Francisco Granados en su trabajo, como él mismo señala, parece que trascienden 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 de control del Gobierno que todo parlamentario tiene en el pleno uso de sus funciones. Así pasa a referirse al amparo efectivo por la Presidencia de la Cámara, combinado con la incompetencia procesal acordada por los Tribunales ordinarios de Justicia en aplicación de la teoría de los actos políticos, lo que a su juicio *«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»*.

La Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, María Jesús Larios Paterna, se refiere al «RÉGIMEN JURÍDICO DEL CAMBIO DE GRUPO PARLAMENTARIO EN LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO ESPAÑOL». Esta Profesora de Derecho Constitucional, tras referirse a la disciplina interna de los Grupos Parlamentarios y al límite de esta disciplina interna respetando la titularidad del escaño, se detiene en lo que es la regulación del cambio del Grupo en los Reglamentos parlamentarios. Se trata también la adscripción al Grupo Mixto de las formaciones políticas minoritarias, a la regulación de los cambios del Grupo Parlamentario haciendo una valoración de las fórmulas limitativas del cambio de Grupo Parlamentario. En ese momento, y tras su análisis, constata que *«en la actualidad son mayoría los Reglamentos autonómicos que introducen algún tipo de limitación de los cambios de Grupo Parlamentario»*, buscando una limitación del transfuguismo político aunque, a su juicio, *«tan sólo de modo parcial o indirecto ya que no está a su alcance hacerlo de otro modo»*. Concluye la autora su trabajo refiriéndose al Diputado no adscrito que, a su juicio, *«vuelve a surgir como figura que permite diferenciar el tratamiento entre las formaciones minoritarias y los Diputados «tránsfugas», pero manteniendo el Grupo Mixto para los partidos políticos que no han obtenido representación suficiente para constituir grupo propio»*.

El Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, Dr. D. Joaquín J. Marco Marco, se adentra en un tema de rabiosa actualidad como fue «LA NEGATIVA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO GALLEGU EN LA VII LEGISLATURA». El Dr. Marco Marco, adelanta que su trabajo *«no pretende ser un profundo estudio doctrinal sobre la figura de los Grupos Parlamentarios»*, y anuncia que el mismo tiene como finalidad abordar una situación concreta – la negativa por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados de la constitución, en esta VII Legislatura, del Grupo Parlamentario Gallego— situación que a su juicio merece una serena reflexión académica. A continuación se refie-

re a los requisitos exigidos en el Reglamento del Congreso de los Diputados para la constitución de un Grupo Parlamentario, deteniéndose en el plazo y forma, en la legitimación activa y en las restricciones para la constitución de Grupos Parlamentarios. A continuación, en el apartado tercero de su trabajo se especifican las resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la constitución del Grupo Parlamentario Gallego, aportando una interesante e inédita información al respecto, concluyendo con un epílogo, en la necesidad de esperar la resolución del recurso de amparo por parte del Tribunal Constitucional cuya interpretación será la válida y aplicable aun cuando manifiesta su opinión en cuanto a que *«la decisión adoptada por la Mesa del Congreso de los Diputados carece de fundamentación jurídica y el recurso planteado ante el máximo intérprete de la Constitución tiene posibilidades de resultar estimado por la Sala competente de dicho órgano»*.

El Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante, Ramón Martín Mateo, titula su trabajo «LA INTERVENCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA GESTACIÓN DE LAS LEYES». El también miembro del Consejo de Redacción de «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario», inicia su trabajo señalando que *«de acuerdo con el modelo histórico europeo de producción legislativa el protagonismo básico corresponde, como es sabido, a los partidos políticos triunfadores en las elecciones legislativas y dentro de ellos a las élites dirigentes, que son lo que de hecho y de derecho adoptan las iniciativas correspondientes a los anteproyectos de ley que serán transformados en proyecto por los Gobiernos controlados por el partido ganador en los últimos comicios, o por la coalición resultante»*. Hecha esta afirmación, se refiere a las vías participativas: entre la democracia directa y el parlamentarismo clásico, deteniéndose en el referéndum, en la iniciativa popular, en la iniciativa parlamentaria y en el derecho de petición.

A continuación analiza la posibilidad de que los Grupos parlamentarios, *«al margen también estrictamente, del dispositivo de partidos, pero naturalmente, en contacto con ellos por vías formales o informales, se relacionen con grupos de intereses para adoptar iniciativas legislativas en sede parlamentaria, o para mejor conocer la realidad, a la hora de decidir sobre propuestas legislativas que han llegado a las Cámaras por los cauces ordinarios»*. En este segundo gran capítulo se detiene en el *lobbying* norteamericano, así como en otras regulaciones y en el caso concreto de la Unión Europea. Por último este Catedrático de Derecho Administrativo trata la posibilidad de interacción directa de los Grupos Parla -

rios con organizaciones sociales en el ordenamiento español, refiriéndose al pluralismo político, los grupos parlamentarios a escala estatal y los grupos parlamentarios a escala autonómica. Con relación al pluralismo político, entiende éste como uno de los valores superiores que la vigente Constitución española reconoce desde su frontispicio, que se desarrolla mediante el reconocimiento del régimen de los partidos políticos. Por otra parte, en la referencia a los Grupos Parlamentarios a escala estatal se reconoce que en la práctica seguida *«predominan los criterios de los gobiernos con mayorías parlamentarias que tienen concretos compromisos con el electorado, de cuyo cumplimiento muchas veces depende su mantenimiento en el poder en los próximos comicios, de aquí que es improbable aunque no imposible, el que la apreciación y la decisión final sobre las opciones predominantes: técnicas y políticas en juego, se replantee autónomamente en sede parlamentaria»*. Por último, en este análisis a escala autonómica llega, en el caso valenciano, a entender que hay base legal suficiente *«aunque confusa»* con relación a la dinámica de esas relaciones con las organizaciones sociales *«que representan los intereses de los sectores destinatarios de las normas, con lo que estos grupos podrían jugar un nada fácil papel de órganos del partido y de la Cámara»*.

El Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, Manuel Martínez Sospedra, escoge, elige un título llamativo y sugerente para su trabajo «LA JAULA DE HIERRO. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTARIO EN EL GRUPO». Este prestigioso constitucionalista, como siempre, tras una breve introducción, se refiere a la adscripción al grupo, a la formación de las Comisiones, en cuyo seno, a su juicio, se desarrolla *«la parte cuantitativamente mayor y cualitativamente más importante del trabajo parlamentario»*, las facultades propias del Grupo Parlamentario y a las del parlamentario individualmente considerado, deteniéndose en un apartado sexto en lo que él denomina un «asunto discreto», las finanzas, entrándose por último en las ausencias, apartado o capítulo en el que se detiene en la formación del grupo, la elección del equipo directivo, la comisión de disciplina y la llamada cláusula de conciencia.

Tras este extenso e interesante trabajo, el Dr. Martínez Sospedra, concluye que *«en conjunto los Reglamentos parlamentarios otorgan una marcada primacía al grupo sobre el parlamentario, tanto desde la perspectiva de las facultades que atribuyen a unos y a otros, como desde el de la asistencia material, en la que el parlamentario individual sencillamente carece y respecto de la cual el grupo padece una minoración sustantiva»*. No obstante, el autor entiende que la primacía del grupo no es en sí misma condenable pero

señala que *«un grado de preeminencia tal es malo para el Parlamento, para los parlamentarios e incluso para los propios partidos»*.

Manuel Martínez Sospedra indica que, a su juicio, el déficit mayor y más grave, es la falta total de asistencia al parlamentario singular y el cuasi vaciamiento de los recursos destinados, en principio, al apoyo del grupo, así como la naturaleza corporativa del Grupo Parlamentario y sus consecuencias actuales. Finaliza su trabajo con una cita, que considera razonable, en la que se dice que *«entre un grupo y un regimiento –prusiano o no- debería haber algunas diferencias»*.

El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha y Profesor de Derecho Constitucional, Manuel Antonio Mirón Ortega, realiza un estudio cuyo objeto, como él mismo señala, *«no es, quizás, una cuestión suficientemente debatida en el ámbito parlamentario, probablemente por la sensibilidad que encierra en sí misma»*. El título de su trabajo «SUBVENCIONES Y CONTABILIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS», tras referirse a la controvertida naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, define con claridad lo que implica la subvención a los Grupos Parlamentarios, como entrega de fondos públicos por una Administración pública, en la que el beneficiario no está obligado a su devolución y que tiene por finalidad el cumplimiento de las funciones que los Reglamentos parlamentarios encomiendan a los grupos. Posteriormente trata de la contabilidad de estas subvenciones tanto por lo que respecta al control interno como al control externo de la misma, y concluye su estudio con una referencia singular a las subvenciones y contabilidad a los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha.

«LA REALIDAD Y LA FICCIÓN EN LAS NORMAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS», es el título que el prestigioso constitucionalista de la Universidad de Sevilla, José María Morales Arroyo, da a su estudio en el que el autor indica, desde el principio, que las disputas políticas alcanzan a la definición de las condiciones que deben superarse para constituir un Grupo Parlamentario. Se estudia el marco normativo sobre la constitución de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales, indicando que estas normas reglamentarias *«cumplen la misión de seleccionar de entre los colectivos o fuerzas políticas representadas en la Cámara aquéllas que gozan*

del status de Grupo Parlamentario», así como también suponen, en la práctica, «una decisión política que marca barreras a la hora de acceder a la posición de Grupo Parlamentario». A todo ello suma el autor que estas normas de creación de grupos «son esencialmente disposiciones injustas, puesto que no permiten a los integrantes de todas las fuerzas políticas constituirse en Grupo Parlamentario y siempre quedan fuera aquellas minorías que carecen de las condiciones legales», esta realidad tiene como objetivo, a su juicio, conferir estabilidad a la estructura política de la Cámara a lo largo de la Legislatura. El Dr. Morales Arroyo se refiere a las consecuencias de la aplicación de estas normas deteniéndose, finalmente, como lo hiciera el Dr. Marco Marco, en la controversia suscitada al inicio de la VII Legislatura, en el Congreso de los Diputados, con relación a la constitución del Grupo Parlamentario Gallego.

El Dr. D. Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Letrado de las Cortes Generales, y Profesor de la Universidad Pontificia de Comillas, sin duda uno de los especialistas en el tema que trata este número extraordinario de «CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO», en su trabajo repasa las más importantes líneas jurisprudenciales definidas por el Tribunal Constitucional sobre Grupos Parlamentarios. Bajo el título «GRUPOS PARLAMENTARIOS: PRONUNCIAMIENTOS RECIENTES (JURISPRUDENCIALES Y POLÍTICOS) AL RESPECTO», el Dr. Pérez-Serrano repasa diez Sentencias del Tribunal Constitucional desde 1985 a 1999, esto es, un recorrido entorno a los pronunciamientos habidos en sede jurisdiccional constitucional en los últimos quince años, que le llevan a cinco reflexiones genéricas: «Primera, la relevancia de los grupos en los diversos Parlamentos españoles es indiscutible. Segunda, las cuestiones que les afectan son vivas, y afectan de manera especial a sus funciones. Tercera, no duda el Tribunal Constitucional en considerarlos como necesarios, incluido el Grupo Mixto. Cuarta, especial cuidado pone el Tribunal en el trato esencialmente no discriminatorio, que ha de darse a los Grupos. Quinta, no hay por qué uniformizar la vida político-parlamentaria, hasta extremos injustificados; bastante es, diríamos nosotros, la tendencia mimética que se observa en muchas regulaciones normativas y en la mayoría de las prácticas parlamentarias». Concluye el autor su trabajo con una reflexión sobre un tema ya tratado por los Dres. Marco Marco y Morales Arroyo -también uno de los grandes especialistas en Grupos Parlamentarios-, sobre «la pretensión de creación de un Grupo nacionalista gallego en el Congreso de los Diputados en abril de 2000».

Bajo el título «LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL SOBRE GRUPOS

PARLAMENTARIOS», la Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, Dra. D^a Josefa Ridaura Martínez, en un espléndido trabajo, analiza la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre los Grupos Parlamentarios. En este también sugerente trabajo, la Dra. Ridaura se refiere, en primer lugar, a lo que ella califica como cinco criterios o cuestiones sustanciales, para después adentrarse en cinco grandes apartados a los temas tratados por el Tribunal Constitucional. Concluye la profesora Ridaura con unas consideraciones finales en las que destaca que *«la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido no demasiado abundante y, esencialmente, casuística; aunque ello no ha impedido la formulación de principios básicos que afectan a la organización y composición de las Asambleas Legislativas»*. En este sentido, para la Dra. Ridaura, el núcleo esencial de la doctrina del Tribunal Constitucional, *«ha sido la consolidación del Grupo Parlamentario como eje central de la organización y funcionamiento de las Cámaras»*. También apunta que todo el conjunto de Sentencias estudiadas salvo en una ocasión, la solución ha sido a conflictos planteados en el seno de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Otro de los temas que se aborda en este número extraordinario del Anuario, dedicado a Los Grupos Parlamentarios, es el estudio de esa realidad en el Senado español en el periodo comprendido entre 1979 y 2000 bajo el título *«LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO ESPAÑOL: 1979-2000. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL»*. Este trabajo lo realiza de una manera minuciosa y aportando, además, unos cuadros de la máxima utilidad, en cuanto a la composición de la Cámara Alta, en todas sus Legislaturas, la Dra. D^a María Rosa Ripollés Serrano, Letrada de las Cortes Generales. La autora considera, al inicio de su trabajo, que los Grupos Parlamentarios *«constituyen el trasunto parlamentario de los partidos políticos y siendo ello así, los Grupos Parlamentarios son algo más, bastante más, que meros reflejos parlamentarios de los partidos, aunque esta explicación nodal contenga muchas claves que integran la comprensión de los grupos en el Parlamento contemporáneo»*.

En primer lugar, la autora analiza la institucionalización de los Grupos Parlamentarios, entendida ésta como reconocimiento jurídico del papel que desempeñan en la Cámara, situando esta institucionalización en Francia, en una Resolución de 1 de julio de 1910, que reconoció oficialmente a los Grupos Parlamentarios Para la Letrada de las Cortes Generales, *«el margen de manobra de los Grupos Parlamentarios es escaso y, más aún, el de sus componentes, los distintos parlamentarios, cuya*

participación en la Cámara tiene que atravesar los diferentes filtros del propio Grupo, el partido, y los instrumentos reglamentarios de racionalización como pueden ser los cupos para las diferentes intervenciones, no es por ello extraño que se hable de los Grupos Parlamentarios como verdaderos sujetos de la vida parlamentaria contemporánea que es, esencialmente grupal».

A continuación estudia la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, como posteriormente hará el Letrado del Parlamento de Cantabria, Ángel L. Sanz Pérez, adentrándose también en las funciones que éstos cumplen para, finalmente, referirse a la evolución de los Grupos Parlamentarios en el Senado español desde 1979 al año 2000. Estos Grupos Parlamentarios del Senado desde la primera Legislatura constitucional en 1979, tras la aprobación de la Constitución de 1978, y hasta la VII Legislatura en abril de 2000, han estado regulados por el Reglamento provisional de 18 de octubre de 1977, y el vigente de 3 de mayo de 1994, modificado ese mismo año, 1994, en 1995 y en 2000.

La Dra. Ripollés Serrano concluye su estudio con diez conclusiones finales que, sin lugar a dudas, sentarán un precedente para cualquier estudio que se realice sobre los Grupos Parlamentarios con posterioridad a la publicación de este excelente trabajo. En este sentido, y sin pretender resumir este elenco de conclusiones, destacar que por la Dra. Ripollés Serrano se indica que *«si la democracia actual es democracia de partidos, el Parlamento es, básicamente, grupocracia»*. Así parece entender que el Parlamento es un órgano esencialmente de grupos en el que *«la voluntad general se manifiesta por el juego mayorías-minorías y la necesaria búsqueda de consenso como método de formulación de acuerdos y manifestación de voluntades»*. Lo que ella denomina tensión de partidos-grupos parece que como tendencia que apunta en el futuro está marcada por un *«equilibrio con cierta preponderancia de grupo»*. Por último, y por lo que se refiere al Senado, la Letrada de las Cortes Generales acepta la institucionalización plena de los Grupos Parlamentarios en la Cámara Alta española siendo un buen ejemplo la última reforma del Reglamento del Senado, de junio de 2000, con relación a la Comisión de Nombramientos compuesta por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y presidida por el Presidente de la Cámara. Parece que los Grupos racionalizan la vida del Parlamento y su naturaleza jurídica debe contestarse a partir de las funciones que le atribuye el ordenamiento parlamentario. Por último, a su juicio, la concepción de los Grupos Parlamentarios en el Senado se basa en cinco principios implícitos en la regulación

reglamentaria: exclusividad, continuidad, identidad, correspondencia nominal y autonomía organizativa interna.

Los dos últimos trabajos a los que pretendo acercarme son los realizados por el Letrado y la Letrada del Parlamento de Cantabria, Ángel L. Sanz Pérez y Marta Souto Galván.

El primero de ellos, el del Letrado y Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria, Ángel L. Sanz Pérez, «LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. UNA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE JURIDIFICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS», pretende, como el autor indica «llevar a cabo una aproximación a la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios», que es una tarea sin duda «vidriosa». El autor se adentra en las tesis organicistas, esto es, los Grupos Parlamentarios como órganos de las Asambleas legislativas, para a continuación tratar la pretendida naturaleza de los Grupos Parlamentarios como órganos de los partidos políticos, así como, a continuación, como asociaciones. El último de los capítulos del trabajo lo titula «Las consecuencias de la juridificación de los Grupos Parlamentarios», y en él analiza los requisitos de constitución de los Grupos Parlamentarios, así como una referencia a los Grupos Parlamentarios como sujetos de relaciones jurídicas. Este trabajo reviste, sin duda, un alto nivel jurídico que pretende exponer las distintas teorías existentes, que tratan de dar respuesta a la naturaleza jurídica de los grupos, reconociéndose, por el autor, que «es posible que todas tengan su parte de acierto, siendo significativo que no sean extrañas las posturas que combinan dos o incluso tres teorías». Sin duda, como el autor reconoce, «la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios es esencialmente compleja, debiendo separarse debidamente la naturaleza jurídica de lo que es naturaleza política, y sobre todo, en lo que a ésta respecta, las relaciones políticas entre los grupos y los partidos, sin que deban confundirse lo que ambos aspectos suponen».

Por otra parte, Marta Souto Galván, Letrada del Parlamento de Cantabria, titula su trabajo «LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD». En este trabajo la autora reconoce que la aproximación a este estudio presenta dificultades motivadas por la falta de publicidad de las normas que regulan la organización de los Grupos Parlamentarios, motivada porque «la relación de éstos con la sociedad no es una cuestión jurídica sino política que se desarrolla en la práctica sin presupuestos teóricos definidos». La autora se refiere, dentro de la organización de los Grupos Parlamentarios, al régimen jurídico de la organización de éstos, a las notas más destacables sobre su organización, a los grupos territoriales del Senado, a las peculiaridades del régimen jurídico al que está sometido el Grupo Mixto, y a los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo. Hechas estas precisiones, se adentra en la relación de los Grupos

Parlamentarios con la sociedad, tratando las nuevas variantes que han afectado a estas relaciones, finalizando su trabajo con un capítulo tercero a modo de conclusión. En él, la autora, indica que *«la formación e información de los ciudadanos en los asuntos públicos no tiene porqué ser asumida únicamente por los medios de comunicación, sino que también los parlamentarios pueden asumir parte de esta función»*. La autora entiende que los Grupos Parlamentarios son un cauce adecuado para desarrollar dicha relación sin someterla a formalidades y no limitada a la recepción de quejas sino también de sugerencias y solicitudes de información. Marta Souto concluye que *«si los Parlamentos tienen que fomentar la participación ciudadana y los partidos políticos son instrumentos fundamentales para la participación política, los Grupos Parlamentarios, en su vertiente de expresión de los partidos políticos en el Parlamento, tienen que asumir, asimismo, dicha función de fomentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos»*.

Como se desprende de lo hasta ahora indicado en esta, no sé si nuevamente amplia presentación del Anuario, con el contenido del mismo hemos cumplido, a mi juicio sobradamente, con el acuerdo que en enero del año pasado adoptara el Consejo de Redacción de «Corts. Anuario de Derecho Parlamentario». Por ello, debo agradecer la respuesta que se ha dado a nuestra solicitud de colaboración, a todos aquéllos y a todas aquéllas que nos la han prestado, y también debo hacer extensivo este agradecimiento a todas las personas que, con su trabajo diario en la Institución que presido, hacen posible que una obra de estas características pueda finalmente publicarse. No me cabe la menor duda, que como señalé en abril de 2000, una publicación como ésta *«que goza de prestigio dentro y fuera de nuestra Comunidad Autónoma»*, no sería posible sin contar con la colaboración del Órgano Rector de la Cámara, cuya Presidencia ostento, y con el apoyo que, desde siempre, ha tenido por todos los Grupos Parlamentarios.

En este sentido, y como he señalado en años anteriores, una publicación como ésta pretende resultar de utilidad tanto para los estudiosos de esta rama jurídica del Derecho público, como para quienes dedicamos nuestra actividad diaria al Parlamento, consiguiendo además que desde el conocimiento de lo que es el Parlamento, las Cortes Valencianas, se produzca un mayor acercamiento de todos los ciudadanos y ciudadanas a esta Institución.

Enero 2001.