

CORTES GENERALES Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

Jorge Villarino Marzo
Letrado de las Cortes Generales (en excedencia)
Doctor en Derecho
Director de Regulación en Vincos

RESUMEN

Los Grupos parlamentarios han jugado un papel relevante en el desarrollo del Parlamento español durante los últimos cuarenta años. Desde el principio, antes incluso de la aprobación de la Constitución Española, los Reglamentos provisionales ya recogían importantes atribuciones de los Grupos parlamentarios.

Con el paso de los años, en tanto que proyección de los partidos políticos en el Parlamento, podrían ser considerados como unos actores clave en la progresiva consolidación de la democracia española en sí misma. Su importancia se pone de manifiesto en los aspectos organizativos y funcionales. Son los Grupos parlamentarios los que principalmente desempeñan las funciones parlamentarias.

Cuestiones como la naturaleza jurídica y el papel del Grupo Mixto, el llamado “mandato de partido” o a legitimación activa de los Grupos parlamentarios ante los tribunales constitucionales y ordinarios son todavía objeto de debate. Lo que no es objeto de debate es que, conforme a la jurisprudencia establecida por nuestro Tribunal Constitucional, el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad incluye el derecho de los parlamentarios a formar, bajo ciertas condiciones, un grupo parlamentario.

Palabras clave: Grupos parlamentarios, grupo mixto, grupo territorial, naturaleza jurídica, Junta de Portavoces, medios materiales y personales, legitimación, diputados no adscritos, mandato imperativo, derecho de acceso a los cargos públicos.

ABSTRACT

Parliamentary Groups have played a major role in the development of the Spanish Parliament during the last forty years. From the very beginning, even before the Spanish Constitution was passed, the provisional Standing Orders did include relevant responsibilities for parliamentary Groups.

Over the years, as a projection of the political parties in Parliament, they could be considered as key players in the progressive consolidation of the Spanish democracy itself. Their importance is reflected in organizational and operational aspects. Parliamentary groups are the ones which mainly carry out parliamentary functions.

Issues such as the legal nature and role of the Mixed Group, the so called “party mandate” or active legitimation of parliamentary groups before constitutional and ordinary courts are still discussed. What it is not a subject of discussion is that, according to the jurisprudence established by the Constitutional Court, the right to access on equal terms to public office include, under certain conditions, the right of parliamentarians to form a parliamentary group.

Keywords: parliamentary groups, mixed group, territorial group, legal status, Board of Speakers, material and human resources, legitimation, non-attached deputies, compulsory mandate, right to access to public office.

SUMARIO: I. 40 AÑOS DE PROTAGONISMO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. II. LA IMPORTANCIA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. 1. *Los Grupos parlamentarios en la organización de las Cortes.* 2. *Los Grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cortes.* 3. *Los medios a disposición de los Grupos parlamentarios.* III. ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: DESDE LOS “NO GRUPOS” A SU PROYECCIÓN EXTERIOR. 1. *El Grupo Mixto.* 2. *Breve referencia al Diputado no adscrito.* 3. *Los grupos territoriales en el Senado.* 4. *La legitimación de los Grupos parlamentarios ante los tribunales.* IV. ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

I. 40 AÑOS DE PROTAGONISMO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En 1961 Jean Waline, en un conocido artículo sobre los Grupos parlamentarios, afirmaba que “en los Parlamentos de los Estados democrático-liberales, la división partidista se expresa a través de los Grupos parlamentarios cuyo papel no ha hecho sino crecer con el paso del tiempo”¹. Los Grupos parlamentarios constituyen el sujeto por excelencia de nuestra actividad parlamentaria. Así viene siendo desde la celebración de las primeras elecciones democráticas en 1977 y también, lógicamente, desde la aprobación de nuestro texto constitucional. Incluso antes de las referidas elecciones ya se recogía en nuestro parlamento la existencia de esta institución sin la cual hoy no se comprende el devenir de las Cortes Generales. En concreto, mediante una disposición de la Presidencia de D. Torcuato Fernández Miranda y Hevia, el 4 de marzo de 1976 se regulaba la creación de los Grupos parlamentarios. Así, se autorizaba a los Procuradores para constituir “Grupos parlamentarios en las Cortes en función de tendencias o criterios políticos”. Se exigía la concurrencia de, al menos, cincuenta Procuradores y la presentación de un programa delimitador de sus fines.

Como resultaba lógico, también el Reglamento provisional del Congreso, aprobado el día 13 de octubre de 1977, hacía referencia a los Grupos. Así, su título III recogía, bajo la rúbrica de “Grupos parlamentarios”, no una regulación general ni un estatuto jurídico general de los mismos, pero sí su régimen de constitución, su participación en las comisiones, así como aspectos materiales y presupuestarios relativos a su desempeño. Y de similar modo, el Reglamento provisional del Senado de 14 de octubre de 1977, también en su Título III, pero bajo la significativa rúbrica “De los Grupos parlamentarios y la Junta de Portavoces”, recogía su régimen de constitución y disolución, referencias al Grupo mixto, la proporcionalidad en la composición de las Comisiones o su autonomía organizativa.

Sin embargo, a pesar de su importancia, consustancial al devenir de la institución parlamentaria, la Constitución española apenas hace mención, sino de manera colateral, a esta institución. Únicamente de manera sucinta el artículo 78, que regula la Diputación Permanente, en su apartado primero

¹ WALINE, J. : “Les groupes parlementaires en France”. *Revue Française du Droit Public*, nº 6, 1961, p. 1170.

recoge que: “En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”. Se trata de una disposición similar, que no idéntica, a la que ya preveía el primer párrafo de la Constitución española de 1931 que recogía que: “El Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica”. No cabe recurrir, ni siquiera indirectamente, a considerar que los Grupos parlamentarios están reconocidos en el art 99.1 CE donde se recoge que “después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno”. La práctica ha puesto de manifiesto cómo las consultas que son desarrolladas por el Jefe del Estado se realizan con los representantes de los partidos políticos en sentido estricto y solo en los casos en los que el grupo parlamentario tiene una composición monopartidista, se produce realmente esta identidad.

Esta escueta mención constitucional contrasta con el ya apuntado protagonismo absoluto de los Grupos parlamentarios en la vida de las Cámaras y que en realidad es una consecuencia directa de la proyección de los partidos políticos en el Parlamento. Así lo reflejaba el maestro García Pelayo cuando afirmaba que los Grupos parlamentarios “constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento”. De manera similar, y en sede judicial, el Auto de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ, de 20 de mayo de 2003, señalaba también que: “los Grupos parlamentarios son una realidad jurídica de los Partidos Políticos”.

Precisamente esta interconexión entre partidos políticos y Grupos parlamentarios nos lleva a uno de los más arduos y farragosos debates, que es el de determinar su naturaleza. Sin perjuicio de la abundante y sólida doctrina científica que existe al respecto, un buen resumen de las posturas doctrinales lo dio el Tribunal Supremo en su conocida Sentencia de 5 de marzo de 2014 a la que posteriormente nos referiremos². Por un lado, “existirían las teorías

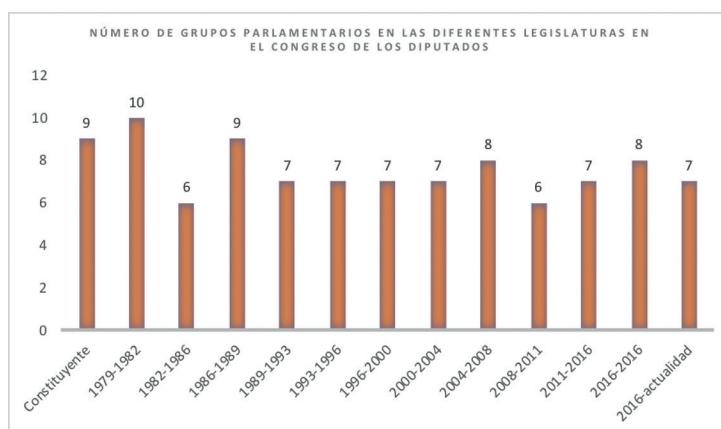
² Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 5 de Marzo de 2014. Fundamento 3º

que atribuyen al Grupo la cualidad de órgano dependiente –más o menos autónomo– del ente al que se encuentra adscrito: la Cámara o el Partido Político”; pero a continuación señala que “su configuración como órgano del Partido Político que lo sustenta representa, no obstante, una posición minoritaria, en la medida que quiebra en el caso del Grupo Mixto y porque, además, el Derecho Parlamentario no impone su vinculación con los partidos políticos, por lo que formalmente los partidos son independientes de los Grupos, aunque pueda predicarse una cierta vinculación funcional entre ambos”; y recuerda que dicha “Separación que ha sido expresamente reconocida en las Ss. de nuestro Tribunal Constitucional 36/90, de 1 de marzo y 251/07, de 17 de diciembre”. En el otro lado de la balanza se encuentran las teorías que sitúan “al Grupo como asociación, otorgándole entidad propia y separada tanto de la Cámara como del Partido que le sirve de apoyatura ideológica. Y dentro de este bloque de teorías cabe distinguir entre las que definen al Grupo como una asociación de Derecho Público, de las que lo configuran como asociación privada que ejerce funciones públicas”. Concluye el Tribunal Supremo afirmando que “La tesis dominante parece decantarse, en la actualidad, por su configuración como asociaciones privadas o uniones de hecho, de carácter transitorio, pero sin personalidad propia, que ejercitan funciones públicas”.

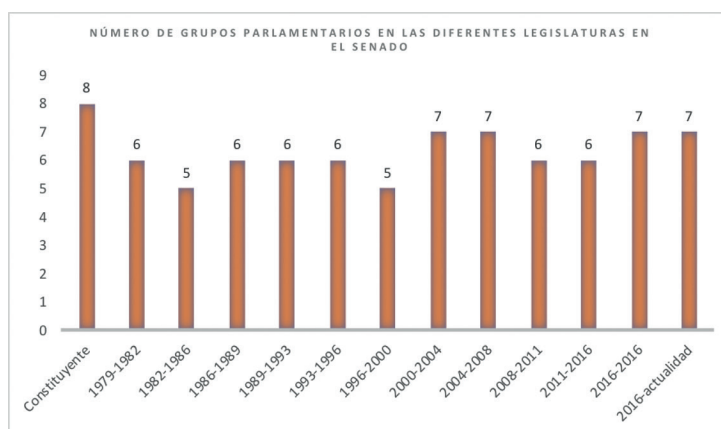
Sin restarle ni un ápice de importancia a este debate, que resulta sin duda complejo a la par que interesante desde el punto de vista científico-jurídico, y que tiene su proyección práctica, nos preocupa más en estas líneas que sigan poniendo de manifiesto su preponderancia. Hoy día nuestros Parlamentos en general y nuestras Cortes Generales en particular, son “grupocráticas”, habiendo dejado a los Diputados y Senadores individualmente considerados como meros hacedores de las directrices del grupo, a salvo de quienes por sus aptitudes personales o desavenencias internas, consiguen un protagonismo fuera del círculo de influencia de las todopoderosas organizaciones que forman parte del arco parlamentario, grupo mixto aparte. Doctrina y jurisprudencia coinciden en subrayar la relevancia. Muchos estudios doctrinales se han realizado, aunque se me permitirá por admiración y reconocimiento, y por la calidad de la obra que opte por destacar el de mi compañero Nicolás Pérez-Serrano, en una excelente monografía que refleja la importancia de estos sujetos³. En el ámbito jurisprudencial el Tribunal Constitucional, en Sentencia 64/2002, de 11 de marzo, calificaba a los Grupos parlamentarios “como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara”.

³ PÉREZ-SERRANO, N., *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

A ello ha contribuido sin duda que hemos vivido –hoy lo someteríamos a debate– los momentos álgidos del Estado de Partidos. Pero también, en un plano menos teórico, los reglamentos parlamentarios, y en particular los usos y costumbres de nuestras Cámaras. Basta pensar cómo una de las escasas facultades de que disponen los Diputados y Senadores como es la presentación de enmiendas, van acompañadas en la práctica de un visto bueno de los portavoces de los correspondientes Grupos parlamentarios, aunque el RCD en su art. 110.1 suavice dicha realidad señalando que “el escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento”.



Fuente: elaboración propia con base en www.congreso.es



Fuente: elaboración propia con base en www.senado.es

II. LA IMPORTANCIA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

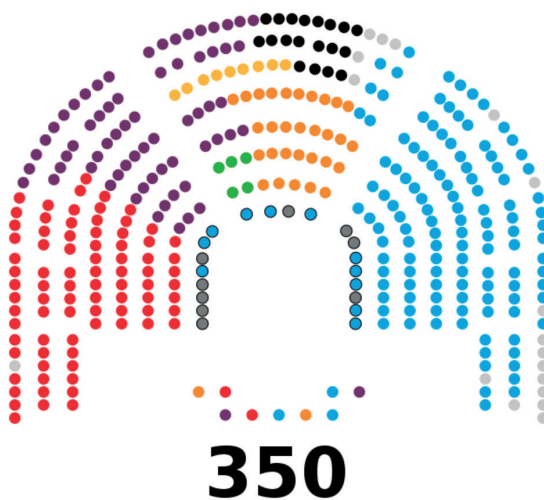
1. Los Grupos parlamentarios en la organización de las Cortes

El protagonismo de los Grupos parlamentarios está presente en el ámbito organizativo y funcional de las Cortes Generales y así se desprende de lo previsto en los reglamentos parlamentarios. En el ámbito organizativo se pone de manifiesto en la composición de diferentes órganos como es el caso de la Junta de Portavoces (art. 39 RCD y art. 43 RS), máxima expresión organizativa de los Grupos parlamentarios y verdadera proyección orgánica de su poder en el seno de las cámaras, como demuestra el hecho de que su sistema de votación es el del voto ponderado (art. 39.4 RCD), es decir, el número de votos de cada portavoz equivale al del número de miembros de que disponen los grupos. Además este órgano tiene una importancia trascendental en cuanto a las funciones que le corresponde desempeñar. Así, el art. 61 RCD recoge que el orden del día del Pleno será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto en su Sentencia 109/2016, de 7 de junio, la importancia de la presencia de todos los Grupos parlamentarios en el seno de este órgano de gobierno. Esta Sentencia tuvo una especial trascendencia constitucional porque, como dice el propio Tribunal “plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional (el alcance del derecho de representación política en la Junta de Portavoces cuando aún no se ha constituido un grupo parlamentario)”. En el caso sometido a su consideración, el Tribunal estimó el recurso de amparo interpuesto por un conjunto de Diputados, en este caso del Parlamento de Cataluña, al afirmar que su facultad de formar grupo parlamentario en el plazo reglamentariamente establecido se vio vulnerada al convocar anticipadamente a una Junta de Portavoces, en la que no estaban presentes todos los Grupos parlamentarios, por cuanto todavía no se habían constituido ellos mismos en grupo al no haberse agotado los plazos reglamentariamente establecidos para ello.

Más allá de la Junta de Portavoces, hay otras muchas vertientes organizativas en las que se manifiesta ese protagonismo: la primera, mandato constitucional obliga, es la concerniente a la Diputación Permanente,

exponente de la continuidad de las Cámaras en los periodos entre sesiones y, particularmente, en los periodos entre legislaturas; pero igualmente en la composición de las comisiones (art. 40 RCD y 52 RS), la presencia proporcionada en las ponencias (mediante la adaptación cada Legislatura de la Resolución, de 23 de septiembre de 1986, de la Presidencia de desarrollo del artículo 113 del reglamento sobre designación y funciones de las ponencias), la utilización del sistema de voto ponderado en esas mismas ponencias (Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias designadas por las Comisiones, de 18 de noviembre de 1997), o algo tan gráfico como es la ubicación en el salón de sesiones. Es el art. 55 RCD el que señala que los Diputados tomarán asiento en el salón de sesiones conforme a su adscripción a Grupos parlamentarios y ocuparán siempre el mismo escaño.



Distribución de escaños en la XII Legislatura
Fuente: Wikipedia (imagen etiquetada para reutilización)

2. Los Grupos parlamentarios en el funcionamiento de las Cortes

Pero es principalmente en el ámbito funcional donde se manifiesta esa preponderancia de los Grupos parlamentarios. En el ámbito de la función legislativa, son los Grupos parlamentarios los únicos que pueden presentar enmiendas a la totalidad (art. 110.3 *in fine* RCD) o votos particulares en el Pleno (art. 117 RCD); en el ámbito del control político, solo los Grupos

parlamentarios pueden solicitar la sustitución de preguntas orales en Pleno sobre asuntos objeto de decisión en el Consejo de Ministros o sobre asuntos de especial actualidad (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno); o en el del impulso político, por cuanto solamente los Grupos parlamentarios pueden presentar proposiciones no de ley (art. 193 RCD) o las mociones consecuencia de interpelación (ar. 184.2 RCD). Y también en otro tipo de funciones, como pone de manifiesto el hecho de que el art. 162.3 RCD recoge, en el ámbito del estado de alarma, que solo “Los Grupos parlamentarios podrán presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada”.

Pero al margen de la exclusividad que le reservan los reglamentos en algunas ocasiones, en otras ha sido la fuerza de los hechos la que ha impuesto esta realidad; por ejemplo, en el caso de las interpelaciones urgentes que forman parte del orden del día de las sesiones plenarias del Congreso de los Diputados, son los Grupos parlamentarios exclusivamente los que las presentan. A mayor abundamiento, volviendo al plano jurídico, el apartado 4 de la Resolución, de 6 de septiembre de 1983, de la Presidencia para desarrollo de los artículos 180 a 184, en relación con el artículo 67.4 del Reglamento, acerca de interpelaciones, da prioridad a las interpelaciones de Grupos sobre las de los Diputados.

3. Los medios a disposición de los Grupos parlamentarios

Como resulta lógico, esta importancia organizativa y funcional se ha manifestado también en el plano material. Ya el art. 21 Reglamento provisional del Congreso de los Diputados recogía que el Congreso tenía que facilitar a los Grupos parlamentarios locales y medios materiales suficientes, así como la asignación, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía se fijaba teniendo en cuenta su importancia numérica y un complemento fijo, igual para todos. Hoy el art. 28 RCD recoge que “el Congreso pondrá a disposición de los Grupos parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la

Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria”. Ello va acompañado de la correlativa obligación que tienen de llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida. De las subvenciones a los Grupos parlamentarios se viene informando al Tribunal de Cuentas desde 1989.

Dentro de los medios puestos a disposición de los Grupos parlamentarios sería igualmente necesario mencionar al personal. Por un lado está el personal funcional y laboral de las Cortes Generales que, lógicamente está al servicio de las Cámaras y consiguientemente, en sus lógicos términos, de los Grupos parlamentarios. No podemos olvidar que el art. 58.g) del Estatuto de Personal de las Cortes Generales recoge que “los funcionarios en situación de servicio activo estarán obligados: g) A actuar con absoluta imparcialidad política en el cumplimiento de su función”. Por otro lado nos encontramos con el personal eventual al que, con base en el art. 2 de la misma norma, le compete la asistencia directa y de confianza a los miembros de las Mesas y a otros parlamentarios que aquellas determinen. Pero además, el mismo precepto añade que los Grupos parlamentarios podrán contar con personal que tenga este carácter en el número que determine la Mesa respectiva de cada Cámara. En este sentido, la citada disposición tiene su origen indirectamente en el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 4 de febrero de 1997, en la VI Legislatura, cuando puso en marcha el programa de asistencia a los Sres. Diputados, en virtud del cual, al margen del personal de confianza con el que pueden contar los miembros de la Mesa, se asignaba a cada grupo parlamentario un número de asistentes para apoyar a los diputados en el ejercicio de su función, de nuevo con base en la composición de los Grupos parlamentarios.

El artículo 34 RS recoge una disposición menos detallada y limitada al aspecto subvencional. En concreto dice que el Senado facilitará a los Grupos parlamentarios una subvención cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos. A la citada subvención cabe añadir otras dos que han surgido fruto del principio de autonomía de las cámaras. Por un lado una subvención para gastos de locomoción y, puesta en marcha a partir de 2007, una subvención finalista para asesoramiento de los Grupos parlamentarios que se calcula también por una cuantía fija y otra variable.

El hecho de que las subvenciones se articulen por criterios de composición numérica de los Grupos parlamentarios, al menos en una parte de las mismas, es algo lógico e incluso necesario en términos de justicia material. Así el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre, afirmaba: “resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños”.

Dejando al margen discursos demagógicos, es lógico y normal que los Grupos parlamentarios dispongan de recursos para el desempeño de sus funciones. En particular es también una garantía de los derechos de las minorías. En los sistemas parlamentarios de gobierno, el Parlamento moderno como institución y las Cortes Generales como realidad concreta, son sobre todo control e impulso político, tarea que solamente pueden desempeñar frente a la “maquinaria gubernamental” disponiendo de un mínimo de recursos. Si a eso añadimos las funciones legislativas y presupuestarias, se comprenderá que unos mínimos medios que la institución ha de poner a disposición de los grupos se convierten en algo absolutamente necesario.

III. ALGUNAS PARTICULARIDADES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: DESDE LOS “NO GRUPOS” A SU PROYECCIÓN EXTERIOR

1. El Grupo Mixto

Una de las mejores pruebas de la importancia de los Grupos parlamentarios es la propia existencia del Grupo Mixto. El Grupo Mixto es una manifestación de la necesidad que tiene el parlamentario de agruparse para poder desempeñar su función, pero sobre todo es una manifestación de que la propia institución parlamentaria necesita organizativa y funcionalmente

que los parlamentarios estén organizados grupalmente. En muchas ocasiones el Grupo Mixto se ve como una suerte de “castigo” hacia el parlamentario, cuando en realidad supone un privilegio, interesado, que le conceden las Cámaras a las formaciones políticas que no han podido alcanzar el resultado necesario para conformar un Grupo parlamentario. Ello conlleva, sin lugar a dudas, una convivencia política e ideológica que frecuentemente puede llamar la atención y que se convierte en el argumento por excelencia de quienes niegan la vinculación entre el Grupo parlamentario y el partido político.



Fuente: elaboración propia con base en www.congreso.es



Fuente: elaboración propia con base en www.senado.es

Se trata de una figura que existe ya desde los Reglamentos provisionales. Así, el art. 20.5 del Reglamento de 1977 contemplaba que “Los Diputados que no se integren en ninguno de los Grupos parlamentarios constituidos con denominación específica pasarán a integrar un Grupo mixto, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a la de los restantes”; mientras que el segundo párrafo del art. 20.6 decía que “El Diputado que, por cualquier causa, dejare de pertenecer a un Grupo parlamentario, quedará automáticamente incorporado, durante el período de sesiones en que se produzca el supuesto, al Grupo mixto”. También los Reglamentos actuales recogen disposiciones similares en los arts. 25 a 27 RCD y 30 RS.

El art. 29 RCD por su parte, en el plano jurídico, recoge que la identidad de derechos de todos los Grupos parlamentarios, con algunas excepciones. Por tanto, también el Grupo Mixto, a pesar de su particular naturaleza, goza de los mismos derechos que el resto de los Grupos parlamentarios.

Bien es cierto que los Reglamentos, y en particular los usos y costumbres parlamentarios, van introduciendo matices y normas peculiares. Es el caso, por ejemplo, de los debates. El artículo 75 RCD prevé una serie de normas respecto de la distribución de los tiempos entre sus miembros y normas muy concretas como que todos los turnos generales de intervención de los Grupos parlamentarios sean iniciados por el Grupo Parlamentario Mixto.. En la realidad el Grupo parlamentario Mixto, en lo que es una manifestación del respeto al derecho de las minorías, y fruto en gran medida de la generosidad de las sucesivas Presidencias de la Cámara, dentro de sus facultades de ordenación del debate, ha gozado proporcionalmente de privilegios con respecto del resto de Grupos.

El estatuto jurídico del Grupo Mixto se ha visto también sometido a los criterios de nuestra jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional ha señalado por ejemplo que, en circunstancias excepcionales, como la potencial composición del Grupo Parlamentario Mixto por un solo Diputado, ha avalado que “una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario, no puede reputarse contraria al art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos” (STC 44/1995 de 13 de febrero);

o que se pudiera reducir la subvención de dicho grupo o se modulara su participación en las Comisiones de la Cámara (STC 214/1990 de 20 de diciembre). Incluso cabe negar la posibilidad de participación en el seno de una comisión de investigación (Sentencia 39/2008, de 10 de marzo), aunque es justo decir que el motivo no se debió a la pertenencia a dicho grupo, ni a una composición unipersonal, sino al hecho de que sus dos únicos miembros en el caso concreto se veían afectados directamente por el objeto de la investigación.

A veces la composición del Grupo Mixto ha dado lugar a situaciones particularmente complejas. A la consustancial heterogeneidad política de su composición, que ha dado lugar en ocasiones a la necesidad de una función arbitral por parte de la Presidencia de las Cámaras ante la falta de acuerdo para su funcionamiento interno, se ha sumado una composición numérica inabarcable. El caso por excelencia lo constituyó la III Legislatura que, como se ha apuntado en el gráfico más arriba, llegó a tener más de una treintena de miembros. Las tantas veces citadas necesidades organizativas y funcionales derivaron en una intervención de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados. Esta se plasmó en la Resolución de la Presidencia sobre Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto. Su introducción, a modo de preámbulo, era bastante significativa: “Las circunstancias de la nueva legislatura han dado lugar a que el Grupo Parlamentario Mixto cuente, además de con la lógica pluralidad de formaciones políticas, con un número elevado de integrantes. Las dificultades que ello puede provocar en el desenvolvimiento parlamentario de las diferentes formaciones políticas que tienen cabida en el seno del Grupo Mixto, y la ausencia de una previsión suficiente de estos supuestos en el Reglamento de la Cámara, parecen aconsejar, en aras de una mayor garantía de los derechos de las minorías y de la eficacia de los trabajos parlamentarios, completar las normas que regulan la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto”. Esto dio lugar a la creación de Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto y con un régimen jurídico muy similar al que correspondería a un grupo parlamentario: su régimen de constitución; la asistencia diferenciada a la Junta de Portavoces, con voz y con voto ponderado; la posibilidad de formular enmiendas los proyectos de ley, la de presentar proposiciones de ley y no de ley y ejercitar las demás iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo, bastando la firma del representante de la agrupación y sin que fuera necesaria la del

Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto. En definitiva nos encontramos ante la paradoja de la formación de una suerte de Grupos parlamentarios, conformados por afinidad política, en el seno de un Grupo parlamentario que se caracteriza esencialmente por lo contrario.

2. Breve referencia al Diputado no adscrito

Una alternativa al Grupo Mixto es la figura del diputado no adscrito, que se encuentra extendida en los parlamentos autonómicos, pero no así en el caso de las Cortes Generales. Se suele proyectar como una figura derivada de la lucha contra el fenómeno del transfuguismo parlamentario, aunque no siempre es así. Lo cierto es que después de haber defendido la naturaleza eminentemente grupocrática de nuestras Cortes Generales, resulta una figura difícil de asimilar y a mi juicio se encuentra en los límites del respeto a la función representativa. En el seno de la institución parlamentaria la figura del parlamentario individual es sumamente disfuncional y puede llegar a vaciar de contenido su *ius in officium* con lo que ello implica de resquebrajamiento de la ficción representativa. No olvidemos que, en la ya citada Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional 64/2002 –bien es cierto que con base en la configuración que nos da actualmente el Reglamento del Congreso de los Diputados– se afirma que “no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos ... como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante” .

3. Los grupos territoriales en el Senado

Alguna figura ajena a los Grupos parlamentarios tenemos en las Cortes. Es el caso de los grupos territoriales en el Senado, uno de esos escasos y poco útiles guiños a través de los cuales el Senado ha querido conservar un sencillo vínculo con el que proyectar su consideración de

Cámara de representación territorial. Así, el art. 32 RS, compartiendo título con los Grupos parlamentarios, se recoge que “Dentro de los Grupos parlamentarios que se compongan de Senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas, podrán constituirse Grupos territoriales. Ningún Senador puede formar parte de más de un Grupo territorial” y añade que “Cada Grupo territorial estará integrado, al menos, de tres Senadores elegidos por el electorado del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva”. Bien es cierto que sus facultades de actuación, como no puede ser de otro modo, son bastante reducidas, limitándose en el art. 43.2 a la posibilidad de acudir a la Junta de Portavoces, en un máximo de dos representantes de grupos territoriales dentro de un mismo grupo parlamentario, designados por el portavoz de este; y en el art. 85 RS donde se les permite la posibilidad de intervenir en los debates del Pleno de la Cámara sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas.

4. La legitimación de los Grupos parlamentarios ante los tribunales

Hasta ahora hemos hecho mención, como por otro lado es lógico, a la presencia y actuación en el seno de las Cámaras. Los grupos nacen por y para la institución parlamentaria. Ello no obsta sin embargo a que en determinadas ocasiones tengan proyección fuera de las Cámaras y más concretamente en el ámbito de la legitimación procesal. Al margen de su mayor o menor conexión con la naturaleza jurídica del grupo parlamentario anteriormente mencionada, lo cierto es que sí existe unanimidad respecto a que los Grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica. Nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de noviembre de 1985, señalaba que “de ninguna forma se deduce que los Grupos parlamentarios están dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas o componiendo un Grupo mixto cuando no pueda ser en dicha forma”.

Sin embargo, la ausencia de personalidad jurídica no excluye, aunque puede condicionar, la capacidad de actuación ante los tribunales, su legitimidad procesal. Respecto al Tribunal Constitucional existe ya una

doctrina consolidada en cuanto a dicha legitimidad. En su Sentencia 81/1991 de 22 de abril, el Tribunal Constitucional recordaba que “Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del *favor actionis*, que los Grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) C.E. y 46.1 a) LOTC], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los Grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran (SSTC 31/1984, 180/1988 y 36/1990, entre otras)”.

Más discutida y debatida, por extraña en sí misma, ha sido la cuestión referida a la legitimación de los mismos Grupos parlamentarios ante la jurisdicción ordinaria. Este fue un caso que se suscitó y resolvió en la Sentencia antes citada de 5 de marzo de 2014, particularmente relevante porque traía causa del recurso interpuesto por un Grupo parlamentario (en concreto el de Unión Progreso y Democracia) contra los Reales Decretos de nombramiento del Presidente y dos consejeros del consejo de Seguridad Nuclear. En la misma no se reconoció legitimidad al Grupo para actuar ante el tribunal ordinario con base en los siguientes argumentos: a) no tienen personalidad jurídica (a diferencia de lo que ocurre con los Partidos Políticos que, teniendo personalidad, gozan de plena capacidad procesal, situándose, en su caso, el debate en el terreno de su legitimación “ad causam”), b) no existe Ley que les atribuya capacidad procesal “in genere” en el proceso contencioso-administrativo (capacidad procesal que la doctrina del Tribunal Constitucional les reconoce a los solos efectos de la defensa de los derechos fundamentales de participación de sus integrantes, artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) , y, c) que los derechos ínsitos en la función representativa de los Diputados integrantes del Grupo Político

UPyD no están afectados por los Reales Decretos recurridos (intervinieron o pudieron intervenir en las comparecencias y el control de idoneidad que pretenden realizar). Es decir, no se negó una legitimidad procesal *per se* sino en el caso concreto.

Así lo ha puesto de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2017 que resuelve un recurso de casación frente a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias que estimaba parcialmente el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Foro Asturias contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 30 de diciembre de 2013, que aprueba el Decreto 127/2013, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013 durante el ejercicio 2014. En la misma el Tribunal Supremo aclara el sentido de la Sentencia de 2014 y confirma la legitimación del Grupo parlamentario Foro Asturias en esta jurisdicción: “Por otra parte la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 5 de marzo de 2014 en la que apoya esta excepción a la admisibilidad del recurso, después de plantear ciertas dudas sobre la falta de capacidad para comparecer ante esta Jurisdicción, reconociendo que los Grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica y que no existe ninguna norma que les atribuye capacidad procesal para comparecer ante este Orden Jurisdiccional viene a concluir que esa capacidad procesal está en función del interés legítimo determinado por la obtención de una ventaja o por la eliminación de un perjuicio, con lo que se enlaza con la otra causa de inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación “ad causam””.

Hecha esta reflexión explicativa sobre la Sentencia de 2014, y ya para el caso concreto, el Tribunal Supremo apunta sin embargo que “En el supuesto de autos no se persigue un mero interés al cumplimiento de la legalidad, sino un interés propio a participar no en la elaboración de los presupuestos, sino en su participación, como grupo parlamentario, a través de la Junta General, en la autorización de gastos, emisión de deuda, así como para la formalización de créditos. Podrá discutirse si es o no precisa dicha autorización de la Junta General para llevar a cabo el Gobierno Regional dichas operaciones, como cuestión de fondo para estimar el recurso interpuesto, más no la falta de legitimación del grupo político en defensa de su interés legítimo a participar en su aprobación y que va más allá de la mera

participación política en función de la ideología o programa de actuación social o económico para impugnar las resoluciones adoptadas”.

En definitiva, y siendo una situación extraordinaria, la concurrencia del interés legítimo puede ser causa determinante en el caso concreto de la legitimación activa de un Grupo parlamentario ante la jurisdicción ordinaria.

IV. ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

Procede simplemente en estas líneas finales poner de manifiesto potenciales vías de mejora en la regulación de los Grupos parlamentarios. En este sentido, me conformaría con que se atendiera a una de las cuestiones más relevantes, y en cierto modo ontológica de cualquier otra: la problemática referida a los requisitos para la constitución de Grupos parlamentarios. Este régimen jurídico viene informado en el Congreso de los Diputados por unas normas particularmente complejas y sujetas a excesivas interpretaciones, con fuerte protagonismo de los precedentes parlamentarios. Como dijera el Tribunal Constitucional en su Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, los usos parlamentarios “siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho” y “han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo hoy, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras”. Sin embargo en determinadas ocasiones, y la constitución de Grupos parlamentarios es una de ellas, han asumido un protagonismo excesivo. En los inicios de cada Legislatura son muchos los debates que siempre se producen, con un despliegue de informes y precedentes que ponen de manifiesto que su complejidad excede, con mucho, la necesaria flexibilidad que, por la fina línea de Derecho y Política que informan nuestras Cámaras, es consustancial al Derecho parlamentario. Se puede decir que el principio de seguridad jurídica en este aspecto está, al menos, agrietado. La claridad vía reforma del Reglamento de la Cámara, quizá sea una quimera; o al menos vía normas interpretativas, que ayudarían con mucho a fijar unas reglas del juego necesarias, vista la importancia de los Grupos parlamentarios.

Mayor claridad tienen las normas senatoriales, que sin embargo se han visto muy afectadas por la práctica, consolidada, del denominado préstamo de senadores. Resulta una práctica que se remonta a la II Legislatura y que ha sido utilizada con profusión en otros períodos legislativos. Para muestra un botón:

en la VIII Legislatura se acordó dar por constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por diez senadores, de los cuales seis pertenecían al Partido Socialista. Otro tanto aconteció en la IX Legislatura, en la que fue permitida la constitución del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, con un total de diez miembros de los que seis habían concurrido a las elecciones por la candidatura del Partido Socialista.

Esta última práctica llevó por ejemplo a que el Tribunal Constitucional le diera la razón, en su Sentencia 6/2017, de 19 de junio, a los Senadores que reclamaron la facultad de constitución de un Grupo de diez Senadores, de los cuales cuatro pertenecían a la formación política *Convergència Democràtica de Catalunya*, mientras que de los otros seis Senadores, dos pertenecían a *Esquerra Republicana de Catalunya*; dos a *Coalición Canaria*; uno a la agrupación *Socialista de la Gomera* y uno a la formación política *Euskal Herria Bildu*.

Una cosa es facilitar el funcionamiento adecuado de las Cámaras y otra llevar hasta tal extremo la interpretación que vacía de contenido el régimen normativo primario. Cuando la realidad fuerza la norma de manera reiterada, quizá es que esta se ha visto superada y procede su reforma.

Al margen de esta consideración, habría otros ámbitos de mejora como la introducción de un mínimo estatuto jurídico, un esfuerzo de transparencia o la publicidad de las normas internas de los Grupos parlamentarios. No obstante, procede terminar estas líneas, aniversario obliga, reconociendo la labor que los Grupos parlamentarios han desarrollado en el desempeño de nuestras Cortes Generales y, por ende, en la consolidación de nuestra democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- PÉREZ-SERRANO, N.: *Los Grupos Parlamentarios*. Tecnos, Madrid, 1989.
WALINE, J.: “Les groupes parlementaires en France”. *Revue Française du Droit Public*, nº 6, 1961, p. 1170.