

EL CARACTER OBLIGATORIO DE LA PERTENENCIA  
A UN GRUPO PARLAMENTARIO:  
EL GRUPO MIXTO Y LAS AGRUPACIONES  
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

ALEJANDRO SAINZ ARNÁIZ

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—1. LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE UN GRUPO PARLAMENTARIO: CARÁCTER VOLUNTARIO U OBLIGATORIO.—2. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN A UN GRUPO PARLAMENTARIO: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO.—3. EL GRUPO MIXTO.—3.1. *Concepto y características.*—3.2. *El Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados.*—3.2.1. *El Reglamento Provisional.*—3.2.2. *El Reglamento de 1982.*—3.2.2.1. *El Grupo Mixto: Excepcionalidad y principio general de igualdad.*—3.2.2.2. *Organización y funcionamiento del Grupo Mixto.*—4. LAS AGRUPACIONES DE DIPUTADOS.—4.1. *La previsión reglamentaria de sujetos parlamentarios colectivos distintos de los Grupos parlamentarios.*—4.2. *Los antecedentes de las resoluciones presidenciales «sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto».*—4.3. *Constitución, organización y funcionamiento de las Agrupaciones de diputados.*—4.4. *Las Agrupaciones de diputados: ¿Una reforma encubierta del Reglamento?*

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio no es otro, tal y como puede deducirse a partir de su título, que el de concretar la situación reglamentaria y las características que, frente al común de los grupos parlamentarios (GPs), contribuyen a dotar al Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados de un peculiar *status*.

Tras una primera parte dedicada al carácter obligatorio, en las Cortes españolas, de la pertenencia a un GP —presupuesto para el conocimiento del G. Mixto en aquellos ordenamientos, los menos, que prevén su existencia—, nuestro interés se centrará en el análisis de este sujeto de la actividad parlamentaria a la luz del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), si bien no faltarán algunas referencias al Reglamento del Senado (RS). Las Agrupaciones de Diputados, una novedad introducida en el derecho parlamentario español al comienzo de la presente legislatura, merecerán también, dada su condición de «partes» del G. Mixto, una especial atención.

### 1. LA CONDICIÓN DE MIEMBRO DE UN GRUPO PARLAMENTARIO: CARÁCTER VOLUNTARIO U OBLIGATORIO

El reconocimiento oficial y la ordenación jurídica de las fracciones en las Asambleas Legislativas democráticas de la Europa

continental a partir de las primeras décadas del presente siglo (1), llevaron, con el transcurso de los años, a una paulatina recomposición del espacio ocupado por los sujetos parlamentarios individuales en el seno de aquéllas. La instauración de un sistema de GPs, que tendía a mejorar el funcionamiento y la representatividad de las Cámaras, resultó en ocasiones incompatible con la pervivencia de prácticas personalistas que obstaculizaban su pleno desarrollo planteándose, en este contexto, la necesidad de la incorporación obligatoria de todos los diputados y senadores a GPs o, en su caso, la precisa regulación de las situaciones individuales que en los respectivos Reglamentos quisieran mantenerse.

En la actualidad, todos los ordenamientos parlamentarios que prevén la existencia de fracciones optan por una de esas dos soluciones, es decir, por la consideración como necesaria de la pertenencia, en todo caso, a un GP, o bien por la tutela y garantía formal de la situaciones de aquellos miembros de las Cámaras que libremente deciden no incorporarse a ninguno de los grupos constituidos.

La conveniencia para los parlamentarios de incluirse en alguna de las fracciones existentes en el órgano en el que ejercían su mandato fue demostrándose cada vez más imperiosa como consecuencia de la propia dinámica de las Cámaras legislativas. En 1934, y garantizada reglamentariamente en Francia la existencia de diputados *isolés* (aislados), BARTHÉLEMY afirmaba: «*La obligación para los diputados de incorporarse a un grupo aumenta cada día. Hoy, un diputado ya no es libre para no incorporarse o, por lo menos, para no adherirse (s'apparenter) a un grupo*» (2). Cincuenta años más tarde, y constante en aquel país la tutela reglamentaria a los diputados no inscritos, DAVIN considera que «pertenecer a un grupo es una necesidad para los parlamentarios que deseen cumplir mejor el mandato para el que han sido elegidos» (3).

---

(1) Sobre el origen histórico de los grupos parlamentarios puede consultarse, en nuestra literatura, A. TORRES DEL MORAL, «Los grupos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, págs. 23-30.

(2) J. BARTHÉLEMY, *Essai sur le travail parlementaire (et le système des Commissions)*, París, 1934, pág. 91.

(3) J. P. DAVIN, «Les groupes parlementaires», *Pouvoirs*, núm. 34, 1985, pág. 25.

La opción por la figura del GP, por su relevancia, en detrimento de los parlamentarios aislados o no adscritos es evidente incluso en los ordenamientos que admiten a estos últimos, ya que en ningún caso se les atribuyen las mismas posibilidades de actuación que a los GPs. El eurodiputado Luster, al discutirse el Reglamento del Parlamento de la CEE (RPE), expresó gráficamente, justificando esta diferencia de trato, que los no inscritos (artículo 27.1 RPE) se comportan «en modo apartamentario» y, en consecuencia, quien no se incorpora a un grupo «debe pagar el precio de esa libertad» (4).

El principio —casi nunca expresamente enunciado— de la obligatoriedad para todos los miembros de una Cámara de inscribirse en un grupo, hace precisa la existencia de un Grupo Mixto al que se incorporan *ex Reglamento* los parlamentarios independientes o los que forman parte de fuerzas políticas que no han alcanzado la consistencia numérica requerida para la creación de un GP propio. Se salva, de esta manera, la homogeneidad del sistema —en el que todos forman parte de un GP— y se garantiza la igualdad de derechos a todos los parlamentarios (5), que al encontrarse encuadrados en una fracción disponen, al menos en principio, de idénticas oportunidades reglamentarias. El ejemplo típico de Parlamento en el que la obligatoriedad de la inscripción a un GP se encuentra plenamente consagrada, desde el mismo momento de la admisión formal de estos sujetos colectivos, es el italiano (6). BON VALSASSINA, con

---

(4) Citado por G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Rimini, 1983, pág. 105.

(5) Estas dos características, homogeneidad e igualdad, como consecuencia de la institucionalización de un G. Mixto, son puestas de relieve por G. CIAURRO, «Gli organi della Camera», en AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968, pág. 245. Incide especialmente en la igualdad entre los parlamentarios como resultado de la existencia del G. Mixto, G. GUIDI, *op. cit.*, pág. 98.

(6) *Cfr.*, entre otros, para los Reglamentos italianos anteriores a 1971 y el carácter obligatorio de la incorporación a un GP en una o en ambas Cámaras a partir de 1948, F. PERGOLES, *Diritto Costituzionale*, Padua, 1972, 15.ª ed., pág. 532; G. CIAURRO, «Gli organi...», *op. cit.*, pág. 244; F. MOHRHOFF, *Principii costituzionali e procedurali del Regolamento del Senato*, Roma, 1949, págs. 38-39; G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, pág. 156; M. PACELLI, «La posizione giuridica di membro del Parlamento», *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1969, pág. 554; V. LONGI y M. STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Milán, 1968, pág. 67; S. ANTONELLI, «Sulla natura giuridica dei

opinión minoritaria entre la doctrina italiana, ha sugerido la posibilidad de que el carácter necesario de la afiliación a un GP, limitando sustancialmente la libertad del parlamentario, pueda llegar a lesionar la prohibición del mandato imperativo (7).

Esta es, pues, la alternativa en la que el legislador se encuentra en el momento de situar al miembro individual de las Cámaras en un Parlamento organizado por y para los grupos: incorporación obligatoria a éstos, para los que en última instancia se prevé en los Reglamentos un G. Mixto (8), o bien reconocimiento de la posibilidad de no inscripción a un GP con la consiguiente limitación de

---

gruppi parlamentari», *Studi Urbinati*, 1964-1965, págs. 275-276, y G. SPAGNOLI, *Il ruolo dei Gruppi parlamentari nel funzionamento del Parlamento*, Turín, 1972, pág. 2. Sobre esa misma obligatoriedad en los Reglamentos aprobados en 1971 *vid.*, por todos, P. DI MUCCIO, «I gruppi parlamentari al Senato della Repubblica», en *idem*, *Scritti sul Parlamento*, Roma 1978, pág. 28; A. TESAURO, «Il parlamento, i partiti ed i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare», en *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, Milán, 1973, vol. 2.º, pág. 561; P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1979, 9.ª ed., pág. 195; S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, Milán, 1974, pág. 143; C. CERETI, *Diritto Costituzionale*, Turín, 1973, pág. 413, y G. GUIDI, *op. cit.*, págs. 55-56.

(7) M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, págs. 72-72. EN contra, S. TOSI, *op. cit.*, págs. 158-159. A nuestro juicio la libertad de un diputado o senador que por imposición del Reglamento debe inscribirse en un GP —y esto sucede también en España— no se ve necesariamente limitada. La opción por uno u otro de los grupos que se constituyen es libre tanto en Italia como en España, y además de presuponer la aceptación de las normas que van a regir el funcionamiento interno de ese GP, significa, para quien se incorpora, la plena garantía de participación en los trabajos de la Cámara, ordenados en función de la existencia de tales GPs. Por otro lado, considerar que se puede violar la prohibición de mandato imperativo obligando a tal inscripción sólo puede hacerse partiendo de una extensiva y decimonónica interpretación de lo que tal principio significa, olvidando la realidad del pluralismo político, de la constitucionalización de los partidos y, en definitiva, del moderno Estado de partidos.

(8) A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969, pág. 21 y sigs., distingue entre grupos cuya formación deriva de la confluencia de las manifestaciones de voluntad de aquellos que desean crearlos («grupos de formación espontánea»), y grupos cuya formación deriva directamente de la voluntad del legislador («grupos de formación coactiva»). Estos últimos serían los grupos mixtos que, a diferencia de los demás, se encuentran expresamente previstos, en cuanto tales, en los ordenamientos parlamentarios que obligan a la inscripción en un GP.

capacidad de obrar, en sentido parlamentario, para quien prefiere mantenerse como independiente. La primera de las soluciones es por la que se optó desde 1920 en Italia, la segunda es la vigente en Francia a partir de 1932 (9).

En algunos ordenamientos, y para facilitar la incorporación de todos los elegidos a los diversos grupos, se establece la posibilidad de que entren a formar parte de éstos parlamentarios a los que se diferencia de los miembros de pleno derecho de la fracción. Aparecen así, por ejemplo, los *gäste* (*Bundestag*), *apparentés* (Asamblea Nacional francesa), *rattachés administratifs* (Senado francés), *hôtes* (Consejo Nacional suizo), o asociados (RCD) (10). Esta figura se concibe normalmente para dar cabida en un GP, casi siempre identificado con un partido político, a diputados y senadores no afiliados a éste, pero con el que les une una proximidad ideológica o de programa. La situación de dichos parlamentarios varía en cada Reglamento, y si en ocasiones su diferencia con los demás miembros del GP se limita a lo puramente nominal (así sucede en el RCD), en algunos casos son considerados como verdaderos miembros de segunda categoría que ni siquiera cuentan para la superación del mínimo numérico exigido para la formación del respectivo GP (artículos 19.1 Reglamento Asamblea Nacional francesa, y 10.III Reg. del *Bundestag*).

## 2. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN A UN GRUPO PARLAMENTARIO: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

*El legislador español optó desde el primer momento en que los GPs se hicieron presentes en nuestros ordenamientos tras las elecciones*

(9) Sobre el carácter facultativo de la incorporación a un GP en la Asamblea Nacional francesa *vid.*, B. CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, París, 1982, pág. 656, y G. VEDEL, *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*, París, 1949, pág. 416.

(10) Sobre los *gäste* y los *hôtes*, *vid.* A. SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, 1982, págs. 164-165; sobre los *apparentés* y *rattachés administratifs*, A. HAURIU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1972, 5.ª ed., pág. 887; B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, pág. 656; M. PRELOT, *Précis de Droit Constitutionnel*, París, 1952, 2.ª ed., pág. 448, y J. MASTIAS, *Le Sénat de la V.ª République: réforme et renouveau*, París, 1980, págs. 467-469.

nes de junio de 1977, *por el carácter obligatorio de la pertenencia* a uno de aquéllos. La previsión de un G. Mixto en el que se integraban todos los diputados y senadores que no formasen parte de un «grupo parlamentario de denominación específica», aparece ya en el artículo 18 de la Disposición de la Presidencia de las Cortes sobre normas para la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado («BOC», núm. 1583, de 11 de julio de 1977) (11). A partir de ese momento tanto los Reglamentos provisionales de ambas Cámaras como los que actualmente se encuentran en vigor, han impuesto la necesaria incorporación de todos los miembros de las Cortes Generales a un GP. En ningún caso se ha producido una expresa declaración de tal obligatoriedad (12), deduciéndose ésta de la creación *ex Regolamento* de un G. Mixto al que, en similares condiciones a las de la Disposición presidencial recordada, se incorpora *ipso iure* a todos los parlamentarios que no lo hacen voluntariamente a uno de esos grupos que PIZZORUSSO denomina «de formación espontánea» (13).

A lo largo de los debates que precedieron a la aprobación tanto del Reglamento provisional como del RCD vigente *no se suscitó nunca la admisión de la figura de diputado no adscrito o aislado*. Entre los cientos de enmiendas presentadas a ambos textos no nos consta la existencia de ninguna que pretendiese el reconocimiento del derecho a no inscribirse en un GP y, en consecuencia, a garantizar la posibilidad de una categoría de diputados independientes y libres de todo vínculo de grupo. Llama la atención, en este sentido, la unanimidad de todos los diputados que participaron en las discusiones reglamentarias, máxime si se tiene presente que entre los materiales utilizados para la elaboración de ambos textos figuraron, tal y como reconocieron los ponentes respectivos, antecedentes españoles y otros Reglamentos europeos que admitieron (Cortes republicanas de 1934) y admiten (Asamblea Nacional francesa) a los

---

(11) Sobre los antecedentes y el contenido de la citada Resolución presidencial *vid.* A. HERNÁNDEZ GIL, *El cambio político español y la Constitución*, Madrid, 1982, pág. 178 y sigs.

(12) Declaraciones de este tipo existen en el Estatuto de Autonomía para Asturias, artículo 30. («Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo...»), y en el de Murcia, artículo 29 (con idéntica fórmula que el anterior).

(13) A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, pág. 21.

no adscritos (14). En nuestra opinión fue determinante, como para tantos otros aspectos de las posteriores regulaciones de los GPs, la decisión tomada al dictarse la normativa presidencial de julio de 1977; la no recepción en ella del parlamentario independiente y la

---

(14) Entre nosotros, en la Comunidad Autónoma de Cataluña concretamente, la figura del parlamentario no adscrito estuvo reconocida tanto en el Reglamento del *Parlament* (24 de julio 1980), como en la *Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat* (Estatuto Interior, de 10 de marzo de 1982), hasta la revisión que de estos dos textos se produjo en la sesión plenaria del *Parlament* del día 15 de junio de 1983 (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, serie P, núm. 138, I Legislatura, *Sessió Plenària* núm. 71, págs. 4285-4288). Tras esta reforma, el artículo 14 del Estatuto Interior de Catalunya («BOE» de 22 de julio de 1983) obliga a todos los parlamentarios a formar parte de un GP («Para su acción parlamentaria, los diputados se integrarán en Grupos Parlamentarios en la forma y con los requisitos que se establezcan en el Reglamento del Parlamento»). Del Reglamento se modificaron en aquella ocasión los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 36, 44, 66, 97, 123 y 145 («BOE» de 20 de septiembre de 1983), en una amplia operación tendente a institucionalizar el G. Mixto, y en consecuencia la incorporación obligatoria a un GP, y a suprimir toda referencia a los diputados no adscritos. Sobre el diputado no adscrito en el Reglamento del *Parlament*, antes de la reforma, *vid.* I. E. PITARCH, «La organización del Parlamento de Cataluña», en AA.VV., *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, 1981, en concreto págs. 93-99; I. E. PITARCH, I. FOLCHI, J. VINTRO, «Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho Parlamentario», en AA.VV., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, 2 vols., Granada, 1984, vol. 2.º, págs. 714-729, y C. VIVER PI-JUNYER, «Naturaleza jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», *Administració Pública*, núm. 4, 1981, págs. 104-115.

También el Reglamento provisional del Parlamento Foral de Navarra, aprobado el día 30 de marzo de 1982, se refería a los «Parlamentarios no adscritos» como aquéllos «no integrados en ninguno de los grupos constituidos». Sin embargo, en el vigente texto de 12 de junio de 1985, se ha suprimido toda alusión a dicha figura, estableciéndose, además, en su artículo 30, la incorporación obligatoria al G. Mixto de todos los Parlamentarios Forales que no formen parte de algunos de los grupos reglamentariamente constituidos.

Se comprueba, tras este breve repaso, que tampoco en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas ha sido recibida, al menos de modo duradero, la figura del parlamentario no adscrito. También en estas Asambleas Legislativas la opción por los GPs ha sido total. En contra de esta concepción potenciadora de los grupos, y a favor del diputado no adscrito y de la supresión del G. Mixto en los Parlamentos autonómicos, *cfr.* J. M. GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, «Los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, 3 vols., Madrid, 1984, vol. 2.º, pág. 1318.



necesaria incorporación al G. Mixto de todos cuantos no lo hicieran a uno de «denominación específica», condicionó las sucesivas opciones del legislador español. Las ansias por evitar en el seno de las primeras Cortes democráticas personalismos e individualismos nocivos para el naciente sistema de partidos y, además, más propios de la anterior vertebración orgánica de aquéllas, tuvo mucho que ver en aquel primer, y definitivo a tenor de los hechos, posicionamiento contrario a la reglamentación de la figura del diputado, o senador, no adscrito.

En el RCD de 1982 la obligatoriedad de la inscripción a un GP, en última instancia el G. Mixto, se deduce de tres preceptos: artículo 27.2 («Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, Grupo parlamentario, en los plazos señalados, *quedarán incorporados* al Grupo Mixto»), artículo 26 («Los diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Congreso *deberán incorporarse* a un Grupo Parlamentario Mixto»), y el artículo 27.2 («Cuando los componente de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros *pasarán automáticamente a formar parte* de aquél»). Esta obligatoriedad, confirmada por casi todos los autores españoles que se han ocupado en mayor o menor grado del tema (15), ha sido negada por LINDE PANIAGUA quien afirma, con base en la prohibición de mandato imperativo (artículo 67.2 CE), que no existe «obligación de los parlamentarios a integrarse en grupo parlamentario alguno» (16). La tesis de LINDE, similar a la ya mencionada de BON VALSASSINA en Italia, ha sido contestada por ALBA NAVARRO quien, con opinión que compartimos, considera que aquella afirmación demuestra «una

---

(15) Así, por ejemplo, J. CAZORLA, J. J. RUIZ-RICO y M. BONACHELA, *Derechos, instituciones y poderes en la Constitución de 1978*, Granada, 1983, págs. 310-311; E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, 3.ª ed., Madrid, 1987, pág. 333; R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pág. 69; *idem*, «La posición jurídica de los miembros de las Cortes Generales», en *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, pág. 132, y M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al Derecho Constitucional español*, Valencia, 1983, pág. 177.

(16) E. LINDE PANIAGUA, «El Grupo parlamentario de Acción Democrática», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pág. 135.

observación apresurada y errónea tanto del mandato representativo como del influjo del juego de los partidos respecto a él» (17).

### 3. EL GRUPO MIXTO

#### 3.1. *Concepto y características*

El primer Reglamento en establecer la figura del G. Mixto fue el de la Cámara de Diputados italiana, en 1920. En aquella oportunidad el reconocimiento de los GPs se acompañó de una previsión específica en virtud de la cual los diputados que no formasen parte de alguno de los grupos (*Uffici*) voluntariamente constituidos, pasarían a integrar un único grupo *Misto* (también denominado *promiscuo*) (18). El argumento entonces utilizado para defender la institucionalización del G. Mixto —a la que se opusieron numerosos diputados— consistió en afirmar que otorgando a éste las mismas competencias que a cualquier otro grupo se garantizaba el ejercicio del mandato parlamentario a todos los diputados en condiciones de igualdad; algo que no sucedería en caso contrario, es decir, si sólo se permitiese la creación de GPs a aquellas fuerzas políticas que superasen el mínimo numérico establecido, o si se consintiera la existencia de diputados no inscritos en ningún grupo.

De este modo ya desde su primer tratamiento el G. Mixto presentó unas características que, todavía hoy, le diferencian claramente del resto de GPs:

1. No se condicionaba su constitución en virtud del número de sus miembros.
2. Carecía de todo vínculo específico con una determinada fuerza política.

---

(17) M. ALBA NAVARRO, «La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pág. 93. *Vid.*, también, pág. 94, en la que se desarrolla esta crítica.

(18) Sobre el G. Mixto en la reforma reglamentaria de 1920 en Italia *cfr.* G. AMBROSINI, «I partiti politici ed i gruppo parlamentari dopo la proporzionale», *Annali del Seminario Giuridico della Università di Palermo*, vol. VIII, 1921, págs. 317-318; A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Nápoles, 1965, págs. 54-57, y V. LONGI y M. STRAMACCI, *op. cit.*, págs. 65-66.

3. Al contrario que los demás grupos, y por ser de formación obligatoria, no reposaba sobre el *animus societatis* que inspiraba la creación de aquéllos.

En efecto, estas tres notas definen en la actualidad al G. Mixto en aquellos Reglamentos parlamentarios que, como el español o el italiano, prevén su existencia.

La no necesidad del mínimo numérico para la creación del G. Mixto es una consecuencia lógica de su propia condición de grupo de cierre que impide la existencia de parlamentarios no inscritos. Si lo que se pretende a través del G. Mixto es que todos los diputados o senadores formen parte, en última instancia, de dicho grupo, no tendría ningún sentido establecer un límite por debajo del cual no se consideraría constituido el G. Mixto ya que, de esta manera, y siempre que no se alcanzase dicho límite, se estaría permitiendo que ciertos parlamentarios actuaran al margen de todo grupo. Seguramente por resultar obvia es por lo que ningún Reglamento que admite el G. Mixto contiene una declaración que le exima, para considerarlo constituido, del requisito numérico (19).

La vinculación entre GP y partido, fuerza o formación política, que puede predicarse —en ocasiones por imperativo reglamentario— de la práctica totalidad de los grupos existentes en las modernas Asambleas Legislativas, brilla por su ausencia en el caso del G. Mixto. Este se compondrá, normalmente, de parlamentarios cuyo origen electoral será de lo más diverso (20) y a los que sólo unirá su

---

(19) En los debates del Reglamento del Senado italiano de 1971, el senador Trabucchi presentó una enmienda que pretendía explicitar esta característica del G. Mixto. En nombre de la Ponencia el senador Gronchi se opuso a dicha enmienda considerando que no añadía nada nuevo al texto original ya que «para el Grupo Mixto no se establece ni puede establecerse el número mínimo de componentes, porque en él son inscritos de derecho los senadores no pertenecientes a otros Grupos, senadores que podrían incluso ser sólo uno o dos» (esta intervención del *relatore* Gronchi en V. DI CIULO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, 1980, pág. 275, y P. DI MUCCIO, *op. cit.*, págs. 44-45).

Peculiar, y única, es la disposición contenida en el artículo 23 del Regl. del *Cosiglio Regionale* sardo, que impone para la creación del G. Mixto un mínimo de tres integrantes.

(20) Un reconocimiento expreso del carácter políticamente plural del

carácter de representantes de opciones minoritarias. En consecuencia nunca habrá lugar para relaciones institucionalizadas entre el G. Mixto, en cuanto tal, y una formación política concreta. La ausencia de este vínculo y, como resultado de la misma, la falta de disciplina en el funcionamiento del G. Mixto son, en opinión de MOHRHOFF (21), una garantía para la permanencia en el Parlamento de determinadas «personalidades» que pueden, así, actuar de modo independiente.

La libre voluntad de todos los que desean formar parte de un GP específico, base sobre la que descansa la constitución del propio grupo, no aparece como uno de los presupuestos para la creación del G. Mixto (22). La ya aludida distinción de PIZZORUSSO entre grupos de forma espontánea y grupos de formación coactiva (23), cobra, en este contexto, todo su significado. La condición de miembro del G. Mixto deriva de la voluntad del legislador —reglamentario—, que así se lo impone a todos aquellos diputados que, por uno u otro motivo, no se integren en alguno de los grupos de libre creación.

Estos son los presupuestos que inspiran cualquier regulación del G. Mixto. Pero, ¿qué tratamiento concreto ha de recibir en el plano reglamentario esta figura para ser considerada como tal? En nuestra opinión tres características identifican a los Reglamentos que optan por el carácter obligatorio de la inscripción a un GP garantizándolo a través del establecimiento de un G. Mixto:

1. La previsión *expresa* del propio G. Mixto.
2. El funcionamiento de éste, a efectos reglamentarios, como un GP más.

---

G. Mixto se contiene en el artículo 15, 2 del Regl. de la Cámara de los Diputados italiana, que obliga a que los órganos de dirección del G. Mixto reflejen *Le varie componenti politiche* del propio grupo (*vid.*, al respecto, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, pág. 32). También, en el artículo 20.4 del Reglamento del Parlamento vasco: «El Grupo Mixto se regirá por un Reglamento interno que permita la expresión de su pluralidad...»

(21) F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, págs. 35-36.

(22) Seguramente debido a ello M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986, pág. 93, se refiere al G. Mixto afirmando que éste «es más una agrupación de personas que una organización integrada».

(23) Véase la nota número ocho.

3. La incorporación *ex Reglamento* al G. Mixto de todos aquellos diputados o senadores que no formen parte de otro grupo.

Estos requisitos sólo se dan, en los Parlamentos europeos, en España, Grecia e Italia (24). Los tres Reglamentos de las Cámaras bajas de estos países se refieren expresamente, en los artículos que dedican a la formación de los GPs, a un «Grupo Mixto» (artículos 25.1, 26, 27 RCD), *Grupo mixto* (artículos 14.4 y 15.1.2 Reg. *Camera italiana*) o «Grupo simple» (artículos 19.1 y 3 y 20.3 Reg. Cámara de los Diputados de Grecia).

En todos estos Reglamentos se atribuye a los grupos mixtos/simples las mismas competencias que a cualquier otro GP normalmente constituido. De ahí que sea difícil encontrar a lo largo del articulado de aquéllos alusiones que, fuera de las arriba citadas, afecten exclusivamente el G. Mixto: sólo una aparece en el RCD (artículo 75), otra en el Reglamento de la Cámara italiana (artículo 83.6) (25), y ninguna en el Reglamento griego, que afirma en el artículo 19.6 que «cuantas veces se haga referencia en este Reglamento a los "grupos", se entiende por dicha expresión los "grupos parlamentarios"», y éstos son, de acuerdo con el artículo 19.1, los «grupos de partidos reconocidos por el Reglamento y [los] grupos simples».

La incorporación necesaria al G. Mixto de los parlamentarios que no sean miembros de un grupo de libre constitución se expresa, en los tres Reglamentos que aquí analizamos, con rotundidad: artículo 25.1 RCD; artículo 14.4 Reg. Cámara italiana («Los diputados que ..., o no pertenezcan a ningún Grupo constituirán un único

---

(24) Limitamos estas consideraciones generales a las Cámaras de Diputados de estos tres países —el Parlamento griego es unicameral— con la advertencia de que buena parte de las mismas son aplicables a los Senados españoles e italiano, que también prevén la existencia de sendos grupos mixtos.

(25) El artículo 83.6 del *Regolamento della Camera dei Deputati*, incluido dentro del capítulo XVII, dedicado al debate de los proyectos de ley en el Pleno, afirma: «La Conferencia de Presidentes de grupo podrá ser convocada tras el inicio de la discusión realizada a tenor del párrafo tercero para decidir, oídos también los inscritos al Grupo Mixto que lo pidan, el orden de las intervenciones, así como el número de las sesiones necesarias y sus fechas respectivas.»

Grupo Mixto»), y artículo 19.3 Reg. Cámara de Diputados de Grecia («Los diputados independientes que no colaboren con ningún partido formarán un grupo simple»).

Sólo con estas condiciones puede hablarse del G. Mixto como instrumento para mantener la *unitarietà*, en palabras de CIAURRO (26), del sistema de grupos. Las alternativas que, caso de no prever el G. Mixto, se ofrecen al legislador son de dos tipos: la primera, que conserva aquella homogeneidad aun a riesgo de un fraccionamiento elevado, consiste en permitir la creación de GPs con un solo miembro (27); la segunda, por el contrario, prescinde de la necesaria adscripción a un GP de todos los diputados o senadores al admitir la existencia de no-inscritos, aislados o independientes de todo grupo.

### 3.2. *El Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados*

#### 3.2.1. *El Reglamento provisional*

La existencia de un G. Mixto, al que resultan automáticamente incorporados aquellos diputados y senadores que no se inscriban de modo voluntario a otra fracción, ha sido una constante en el ordenamiento parlamentario español tras las elecciones a Cortes Constituyentes de 1977.

---

(26) G. CIAURRO, «Gli organi della Camera», *op. cit.*, pág. 245, e *idem*, «I gruppi parlamentari», en, del mismo autor, *Le istituzioni parlamentari*, Milán, 1982, pág. 255.

(27) La constitución de GPs con un solo integrante está prevista en Holanda (artículo 11.1 Regl. Cámara Baja: «Si sólo fuere elegido un diputado de una lista determinada, dicho diputado será considerado como grupo unipersonal»), Argentina (artículo 55 Regl. Cámara de Diputados: «Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque») y Noruega (donde el Reglamento del *Storting* no fija las condiciones para el reconocimiento de un GP, bastando por ello un único diputado para considerarlo formado; en este sentido, *Parliaments of the World*, Inter-Parliamentary Union, Londres, 1986, vol. 1.º, pág. 610).

Sobre la posible formación de grupos con un solo componente como mecanismo para evitar la existencia del G. Mixto *vid.*, por referencia a ciertos Consejos Regionales italianos, T. MARTINES, *Il Consiglio Regionale*, Milán, 1981, 9.ª ed., pág. 48.

Vamos a estudiar, a partir de este momento, la regulación concreta que tal G. Mixto ha recibido desde su primer reconocimiento.

Ya en la resolución de la Presidencia de las Cortes de 11 de julio de 1977 («sobre normas para la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado»), el G. Mixto presentaba las características que de esta figura hemos predicado como necesarias: aparecía expresamente previsto (artículos 18 y 19), se afirmaba que su participación en las actividades de la Cámara sería «idéntica a la de los restantes» grupos (artículo 18), y se establecía el ingreso en el mismo de los diputados y senadores «que no se hubieran incorporado a un grupo parlamentario de denominación específica» (artículo 18). Además, se imponía a este grupo la misma carga que a cualquier otro en materia de organización interna, es decir, proceder a la designación de uno o varios Presidentes o portavoces cuyos nombres deberían comunicarse a la Presidencia de la Cámara (artículo 19).

El Reglamento provisional del Congreso, de 1977, no introdujo variaciones que afectasen al contenido esencial de la figura que aquí analizamos. El artículo 20.5 preveía la incorporación obligatoria al G. Mixto de todos los no miembros de algún otro grupo y, a la vez, mantenía la afirmación de igualdad entre el Mixto y todos los demás grupos en punto a la participación en las actividades de la Cámara (28).

Algunas de las intervenciones que tuvieron lugar en la Comisión de Reglamento al debatirse el Proyecto incidieron especialmente en las peculiaridades de G. Mixto. Además de la referencia al «carácter residual» de este grupo (29), se insistió en la «peculiar y especialí-

---

(28) Artículo 20.5 Reglamento provisional del Congreso: «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». Este texto es idéntico al del Proyecto con la única variación del artículo que precede al término «Grupo mixto»; en el Proyecto era *el* y en la redacción definitiva fue *un*.

(29) DSCD, núm. 11, Comisión de Reglamento, sesión núm. 2 de 21 de septiembre de 1977, pág. 313, intervención del diputado Gastón Sanz. Esta misma caracterización recibiría el G. Mixto en una Resolución de la Presidencia («Sobre los criterios para la composición de la Comisión de incompatibilidades») durante la primera legislatura, en la que se afirmó su «naturaleza en cierto modo residual» (BOCG, CD, serie I, núm. 2, de de 2 de abril

sima naturaleza del Grupo Mixto, que es, desde luego, distinta de las características de los demás grupos parlamentarios ... [ya que] la única coincidencia necesaria y obligada para estar en el Grupo Mixto es no coincidir, o coincidir en el deseo de no formar parte de otro grupo, de suerte que la vinculación de los grupos parlamentarios es positiva, pero la del Grupo Mixto es negativa. Coincidimos simplemente en no querer estar dentro de otro grupo» (30). También se aclaró que las incorporaciones al G. Mixto que tuviesen lugar a lo largo de la legislatura no necesitarían (artículo 20.6, segundo apartado, Reglamento provisional), al contrario de las que se produjeran a otros grupos (artículo 20.4), el consentimiento del Presidente o portavoz del grupo en cuestión. El diputado Zapatero Gómez así lo entendió al afirmar que «podría interpretarse en el sentido de que el Presidente del Grupo parlamentario Mixto no tiene posibilidad de negar el visto bueno» (31). Esta opinión sería posteriormente confirmada por el ponente Camacho Zancada que habló de incorporación al G. Mixto por «imperativo legal» o «forzosa» (32).

Ningún otro precepto del Reglamento provisional del Congreso, fuera del ya citado artículo 20.5 y 6, se refería al G. Mixto (33).

Las dos únicas propuestas de reforma del Reglamento provisional del Congreso, presentadas ambas al comienzo de la I legislatura constitucional por el Grupo Centrista y el Grupo Socialista, respectivamente, afrontaron la regulación del G. Mixto de diverso modo. Mientras que la primera se limitaba prácticamente a constatar su

---

de 1979). *Cfr.*, en igual sentido, J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984, pág. 145. Este calificativo de «grupo residual» ha sido también aplicado por A. EMBID IRUJO al G. Mixto de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; *vid. Los Parlamentos territoriales*, Madrid, 1987, pág. 244.

(30) DSCD, núm. 11, Comisión de Reglamento, sesión núm. 2, de 21 de septiembre de 1977, intervención del diputado Gómez de las Rocas, que, poco después, aludiría a la falta de «voluntad de integración en el Grupo Mixto» (*Ibidem*, pág. 314).

(31) *Ibidem*, pág. 317.

(32) *Ibidem*.

(33) Tampoco el Reglamento provisional del Senado aludía al G. Mixto fuera de su Título III («De los Grupos Parlamentarios y de la Junta de Portavoces»), artículo 15.1 y 2, que se refería a aquél en unos términos muy similares a los del Reglamento del Congreso.



existencia y poco más (34), la segunda le dedicaba un amplio artículo en el que, además de asumirse la ordenación vigente en el Reglamento provisional, se detallaban aspectos como la elección y revocación del Portavoz del grupo, el reparto de los turnos de intervención, y la no necesidad de la firma del Portavoz para la presentación por parte de los diputados del G. Mixto de los «escritos de enmiendas, proposiciones de ley o no de ley, interpelaciones, preguntas, mociones ...» (35). Ninguna de estas dos proposiciones de ley de reforma del Reglamento de 1977 llegó a ser tomada en consideración; sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar, parte del contenido de la iniciativa del Grupo Socialista se incluyó en el RCD de 1982 o fue asumido por la práctica parlamentaria.

### 3.2.2. *El Reglamento de 1982*

#### 3.2.2.1. *El Grupo Mixto: Excepcionalidad y principio general de igualdad*

La situación del G. Mixto en el RCD de 1982 no difiere en gran medida de la prevista, para ese mismo grupo, por el Reglamento provisional del Congreso. Si acaso, puede afirmarse que se han matizado, concretado, las referencias contenidas en el texto de 1977.

El Proyecto de Reglamento elaborado por la Ponencia aludía al Grupo Mixto en cuatro preceptos diferentes: 25.3, 26, 27 y 29.2 y

---

(34) La iniciativa del GP Centrista declaraba (artículo 20.5): «Los diputados que no se integren en ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos pasarán a integrar una agrupación de carácter mixto, cuya participación como tal en las actividades de la Cámara será la adecuada a su composición». De esta manera: se sustituía el término grupo por el de agrupación; se evitaba la genérica referencia a la participación en condiciones de igualdad, en los trabajos parlamentarios, del G. Mixto —ahora agrupación— con los demás grupos; y, por último, se suprimía el artículo 20.6 del Reglamento provisional del Congreso, relativo a las incorporaciones al Grupo Mixto a lo largo de un período de sesiones y al supuesto disolutorio de los grupos —excepto el Mixto— por reducción del número de sus miembros en una determinada cantidad (*cfr.* BOCG, CD, I Legislatura, serie B, núm. 26-I, 29 de mayo de 1979).

(35) *Cfr.* BOCG, CD, I Legislatura, serie B, núm. 5-I, 16 de mayo de 1979.

3 (36). El que éstos coincidan, casi en su totalidad, con los actuales artículos 25.1, 26, 27 y 75.1 y 2, puede dar una idea del acuerdo existente en el momento de elaborarse el Reglamento sobre la concepción del G. Mixto. El único aspecto que suscitó cierta discusión —como veremos más adelante— fue el relativo al reparto entre los diversos miembros del G. Mixto de los tiempos de intervención correspondientes a éste en los debates y, más en concreto, el punto referido a las facultades presidenciales para proceder a tal reparto en el caso de que existieran discrepancias entre aquellos miembros.

¿En qué se concreta el carácter excepcional atribuible, según la vigente regulación, al G. Mixto?

1. El G. Mixto es el *único GP expresamente previsto en el RCD*. Este regula la creación de grupos *in genere*, limitándose a establecer las condiciones para su formación, pero sin referirse a ellos de modo específico (Grupo Socialista, Grupo Popular, etc...).

2. Ninguno de los dos requisitos «de fondo» que limitan la constitución de GPs resulta aplicable al G. Mixto. En primer lugar, este grupo no se encuentra vinculado por los *mínimos numéricos* recogidos en el artículo 23.1 RCD: existe desde el mismo momento en que haya un solo diputado que no sea miembro de otro GP (artículo 25.1) (37). En segundo lugar, tampoco el *requisito ideológico* o, si se prefiere, de vinculación política, que puede deducirse del artículo 23.1 (segundo inciso) y 2 RCD, afecta a la creación de este grupo ni a cuantas adhesiones al mismo se produzcan a lo largo de la legislatura. El G. Mixto, como tal y a diferencia de los demás GPs constituidos en la reciente historia de nuestro Congreso, no ha mantenido nunca relaciones institucionalizadas con un partido o formación política concreta (38).

---

(36) *Vid.* BOCG, CD, I Legislatura, serie H, núm. 33-I, 11 de junio de 1980.

(37) A. TORRES DEL MORAL, «Los grupos parlamentarios», *op. cit.*, pág. 62, considera que el G. Mixto subsiste incluso aunque nadie forme parte del mismo precisamente para permitir las eventuales incorporaciones que a él pueden producirse en cualquier momento de la legislatura.

(38) Si bien en ocasiones se ha pretendido hacer del mismo una sucursal de otro grupo existente en la Cámara, A. TORRES DEL MORAL, *ibidem*, pág. 39, recuerda cómo en pasadas Legislaturas eventuales fugas al G. Mixto de diputados centristas se pretendían anular con el paso, a este mismo grupo, de otros diputados fieles a la disciplina de UCD. Estos procedimientos, afirma

3. El *límite temporal* que se deriva del artículo 24.1 RCD, a tenor del cual los GPs deben formarse «dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso», no afecta al Grupo Mixto que, caso de no crearse al inicio de la legislatura por resultar ser todos los diputados miembros de algún grupo específico, se considerará constituido —supuesto más normal— en el preciso momento en que alguno de aquéllos abandone su grupo de origen y no se incorpore, estando en plazo para ello, y previa admisión del nuevo grupo (artículo 27.1 RCD), a otro de los de denominación específica. Siempre con independencia del período de legislatura transcurrido.

4. La libre confluencia de voluntades, presupuesto sobre el que descansa la creación de cualquier otro GP, no se encuentra en la base del G. Mixto. Las incorporaciones a éste son resultado de la voluntad del legislador, que así lo dispone para aquellos diputados que no formen parte de otro grupo (artículos 25.1, 26 y 27.2 RCD). La doctrina española habla así de pertenencia *ope legis* (39), incorporación *ex lege* (40), o adscripción *ipso iure* (41) al G. Mixto (42).

5. La *aceptación del Portavoz* del GP, que el RCD impone como requisito *sine qua non* para asociarse (artículo 24.3 RCD) o incorporarse extemporáneamente (artículos 26 y 27.1 RCD) a uno de aquéllos, no es exigible para ingresar en el G. Mixto ya que en este

---

Torres del Moral, «constituyen un considerable fraude a la ley, en el sentido técnico de la expresión, y, por consiguiente, son antijurídicos».

(39) J. SOLÉ TURA y M.A. APARICIO PÉREZ, *op. cit.*, pág. 145.

(40) F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, pág. 109.

(41) J.M. MORALES ARROYO, «La posición jurídica de los sujetos colectivos en el Parlamento de Andalucía», en AA.VV., *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. 2.º, pág. 1156.

(42) El carácter automático —para ciertos diputados— del ingreso en el G. Mixto se explicitaba en una enmienda presentada al Proyecto de Reglamento por el diputado Martínez Villaseñor (BOCG, CD, I Legislatura, serie H, núm. 33-I 1, de 13 de abril de 1981, pág. 198/13) en la que se afirmaba: «Se formará, *en su caso y automáticamente*, un Grupo Mixto, integrado por los que se hayan presentado a las elecciones como independientes o formando parte de partidos políticos, federaciones o coaliciones que no alcancen el número mínimo para constituir un Grupo...» (el subrayado es nuestro). Esta enmienda no fue incorporada al Informe de la Ponencia ni sometida a debate ni votación en la Comisión.

supuesto, como acabamos de recordar, la incorporación es automática y se produce por mandato reglamentario.

6. La comunicación a la Mesa del Congreso de la constitución del GP (artículo 24.1 RCD) no es reglamentariamente necesaria para considerar formado el G. Mixto. Este no debe enviar a aquel órgano rector de la Cámara el preceptivo escrito (artículo 24.2 RCD) con las firmas de todos sus miembros, la denominación del grupo —de sobra conocida— y los nombres de su portavoz y de los diputados que eventualmente puedan sustituirle (43).

7. El G. Mixto sólo se disuelve como resultado de la finalización de la Legislatura. A dicho grupo no le afecta el supuesto disolutorio contenido en el artículo 27.2 RCD, para el que este mismo precepto exceptúa al G. Mixto. Cabe también pensar —aunque se trate de una hipótesis bastante poco probable ya que el flujo suele ser en sentido opuesto— en la extinción del G. Mixto por desaparición de su elemento personal, es decir, por pase de sus miembros a otro u otros de los grupos existentes en las Cámaras.

Hasta aquí las notas que avalan la «excepcionalidad» del G. Mixto frente a la «normalidad» representada por el resto de los GPs, a los que el RS se refiere como «normalmente constituidos» (artículo 27.2) o de «denominación específica» (artículo 30.1).

A pesar de estas características peculiares que diferencian con claridad al G. Mixto de cualquier otro grupo, el RCD contiene una cláusula general de igualdad en virtud de la cual: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Regla-

---

(43) La comunicación al Presidente de la Cámara del nombre del Portavoz del G. Mixto —y, en su caso, de sus sustitutos— se encontraba expresamente prevista en el antes recordado artículo 19 de la Disposición de la Presidencia de las Cortes de julio de 1977. Esta referencia desapareció en el Reglamento provisional del Congreso y tampoco existe en el RCD de 1982, aunque según nuestras informaciones se procede a dicha comunicación cada vez que, de acuerdo con una práctica rotatoria consolidada en el G. Mixto, se cambia la titularidad del cargo de Portavoz. En el Senado, por el contrario, tanto el Reglamento provisional (artículo 15.2) como el de 1982 (artículo 30.2) mantuvieron la obligatoriedad de tal comunicación (artículo 30.2 RS: «El Grupo Mixto, convocado al efecto por el Presidente de la Cámara, dará a conocer a éste los nombres de quienes hayan de desempeñar respecto de él las funciones de Portavoz...»).

mento, gozan de idénticos derechos» (artículo 29) (44). Esta cláusula ya aparecía, con su redacción actual, en el artículo 29.1 del Proyecto de Reglamento.

Las excepciones a las que alude este precepto no son otras que las contenidas en el artículo 75 RCD (antiguo artículo 29.2.4 del Proyecto) para el G. Mixto. Los debates del Reglamento nos llevan a mantener tal afirmación.

Este principio de igualdad figuraba en el Proyecto como primer apartado de un artículo, el 29, en el que a continuación (apartados 2, 3 y 4) se contenían ciertas referencias que afectaban *solamente* al G. Mixto y que hacían de éste el único sujeto a determinadas limitaciones reglamentarias en materia de funcionamiento interno. En concreto, se preveían los criterios para la distribución, entre los distintos componentes del grupo, del tiempo que a éste le correspondía en los debates y, además, en última instancia, se otorgaba al Presidente de la Cámara una facultad extraordinaria de intervención para proceder a tal reparto o, en su caso, denegar la palabra a todos los miembros del G. Mixto (artículo 29.3.4 Proyecto de Reglamento del Congreso). Todo ello, por supuesto, a falta de acuerdo en el seno del propio grupo (artículo 29.2 Proyecto de Reglamento del Congreso). *Esta era, y es, la única declaración del RCD que, fuera de las disposiciones contenidas en su Título II, hace al Grupo Mixto diverso, y en este caso «desigual», a los demás, ya que para éstos resulta inimaginable una intervención presidencial como la admitida para aquél y que puede limitar su autonomía organizativa.*

Y decimos fuera de las contenidas en el Título II porque como consecuencia de una enmienda *in voce*, en la Comisión, del diputado Muñoz Peirats (45) los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 29 del Proyecto —incluidos en aquel Título— fueron trasladados al artículo 75 (dentro del Capítulo III, «De los debates», del Título IV, «De las disposiciones generales de funcionamiento») en el Dictamen de la Comisión (46).

---

(44) Muy similar el artículo 30.1 RS: «Los senadores que en los plazos... pasarán a integrar el Grupo Mixto, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a la de los restantes.»

(45) DSCD, núm. 25, Comisión de Reglamento, 20 de mayo de 1981, páginas 1210, 1212-1213 y 1215.

(46) El Dictamen en BOCG, DC, serie H, núm. 33-II, 17 de junio de 1981.

Otro dato avala nuestra interpretación. Sólo tres enmiendas se presentaron al artículo 29.1 del Proyecto de Reglamento: dos socialistas (47) y una comunista. Esta última, que es la que ahora nos interesa, proponía una nueva redacción del artículo 29.1 del siguiente tenor: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las particularidades previstas en el presente Reglamento, relativas al Grupo Mixto, gozan de idénticos derechos» (48). Sin embargo, el diputado Solé Tura retiró esta enmienda en la Comisión por entender que la fórmula del artículo 29 («con las excepciones previstas en el presente Reglamento») incorporaba aquello a lo que la enmienda comunista se quería referir (49).

En definitiva, se puede considerar que las excepciones a las que se refiere el artículo 29 RCD no son otras que las previstas en el artículo 75 RCD y que afectan, exclusivamente, al G. Mixto. No puede deducirse de los preceptos reglamentarios desigualdad alguna que traiga causa de la diferente entidad numérica de los grupos (50);

---

(47) Enmiendas números 299, de los Socialistas de Cataluña, y 485, del GP Socialistas del Congreso, que pretendían hacer iguales a los GPs, además de en derechos, en «prerrogativas», los primeros, y en «facultades», los segundos (BOCG, CD, I Legislatura, serie H, núm. 33-II, 13 de abril de 1981, págs. 198/15-198/16).

(48) *Ibidem*, pág. 198/16.

(49) Afirmó SOLÉ TURA: «Nuestro grupo tiene una enmienda..., que intenta particularizar el caso concreto de las excepciones previstas en el presente Reglamento. Nosotros la concretábamos al Grupo Mixto en relación con una enmienda..., pero yo creo que con las palabras «con las excepciones previstas en el presente Reglamento» ya comprende el caso que nosotros queremos señalar y, en consecuencia, la retiramos» (DSCD, núm. 25, Comisión de Reglamento, 20 de mayo de 1981, pág. 1210).

(50) No creemos que pueda hablarse de desigualdad entre los grupos por el hecho que los artículos 48.1 y 49.1 (éste por remisión al anterior) RCD establezcan que el Presidente, Vicepresidente y Secretario de las Comisiones de «Estatuto de los Diputados» y de «Peticiones», «corresponderán, por su orden, a los representantes de los tres Grupos Parlamentarios de mayor importancia numérica al comienzo de la Legislatura».

Sobre principio de igualdad y número de miembros de cada grupo, a la luz de las competencias que a éstos se les reconoce en el Reg. de la Camera italiana, cfr. L. LUZZATO, «Poteri e funzioni dei gruppi parlamentari», *Democrazia e Diritto*, núm. 2, 1978, págs. 80-81. Adviértase que el 29 de septiembre de 1983 se aprobó una reforma de varios preceptos (artículos 16.4; 27.2; 44.1; 51.2; 83.3; 86.2; 96 bis.3; 114.1.2) de aquel Reglamento a partir de la cual, y para el ejercicio de determinadas actividades parlamentarias, no basta con

en consecuencia, no puede afirmarse que «todos los Grupos Parlamentarios gozan, *salvo en asignaciones y medios* de idénticos derechos» (51). La igualdad en materia de asignaciones y medios se garantiza merced al criterio proporcional que inspira su distribución; a partir de aquí las diferencias entre los grupos serán resultado de su diversa consistencia numérica (52), pero en ningún caso podrán imputarse a preceptos del RCD que primen a unos GPs (mayoritarios) sobre otros (minoritarios).

### 3.2.2.2. Organización y funcionamiento del Grupo Mixto

Las peculiaridades del G. Mixto se extienden también, lógicamente, a su ámbito de organización y funcionamiento internos. Para el estudio de éstos nos serviremos de dos instrumentos diferentes: el RCD y una entrevista mantenida en octubre de 1986 con el miembro del G. Mixto, diputado Bandrés, que nos detalló los criterios que han inspirado, en la práctica, la vida interna de este grupo (53).

El RCD de 1982 no contiene ni una sola referencia a la organización del G. Mixto. Ni siquiera, como recordábamos hace poco, se prevé la comunicación a la Presidencia de la Cámara del nombre de su Portavoz, aunque de hecho tal comunicación se lleva a efecto. De acuerdo con la práctica seguida en este grupo cada uno de sus integrantes actúa como Portavoz, miembro titular de la Junta de Portavoces, por un período de dos meses, figurando como suplente

---

la firma de uno o más Presidentes de GP, sino que se necesita, además, que los grupos en cuestión tengan una cierta consistencia numérica (sobre la citada reforma reglamentaria y, en concreto, sus implicaciones sobre el sistema de grupos, *vid.* G. FUSARO, «Le modifiché del Regolamento della Camera», *Parlamento*, núms. 9-10, 1983, pág. 10 y sigs.).

(51) J. CAZORLA PÉREZ, J. J. RUIZ-RICO LÓPEZ-LENDINES y M. BONACHELA MESA, *op. cit.*, pág. 311 (el subrayado es nuestro).

(52) Como lo son, por ejemplo, las que existen en la representación de los grupos en las Comisiones o en la Diputación Permanente, fruto también del módulo proporcional con el que ambas, salvo algunas de las primeras, se integran.

(53) J. M. BANDRÉS BOLET ha formado parte en las tres Legislaturas constitucionales del G. Mixto del Congreso.

el diputado que le sustituirá por idéntico período. Las notificaciones al Presidente del Congreso suelen hacerse con una periodicidad de doce o catorce meses, con lo que en la misma lista se incluyen los nombres de seis o siete Portavoces con sus respectivos suplentes.

La ausencia de un Reglamento de régimen interior que establezca los criterios de organización y funcionamiento del G. Mixto (54), hace que, por ejemplo, para la distribución de los miembros de éste en las Comisiones y en la Diputación Permanente se proceda, en ausencia de acuerdo, mediante sorteo. En el caso de la Diputación Permanente —y puesto que nadie renuncia de modo voluntario a la posibilidad de formar parte de la misma— se efectúa un sorteo, en el seno del G. Mixto, del que resultan los titulares (uno o varios, en función del número de miembros del grupo) y suplentes para dicho órgano durante toda la legislatura (sin renovaciones temporales como sucede con los Portavoces). Para las Comisiones se respetan, en la medida de lo posible, las preferencias de cada uno de los miembros del grupo; sólo si existen varios que aspiran a formar parte de una misma Comisión se lleva a cabo un sorteo para nombrarlos (siempre en función del número de puesto que correspondan al G. Mixto en aquella Comisión).

No hay dependientes, o empleados, al servicio de *todo* el G. Mixto. Sólo durante la I legislatura constitucional (1979-1982) este grupo procedió a la contratación de una secretaria que atendía a las labores administrativas comunes. Sin embargo, la experiencia, en palabras del diputado Bandrés, no resultó positiva y no se ha vuelto a repetir. Resulta bastante frecuente que cada formación política o, en su caso, diputado aislado miembro del G. Mixto se dote de los servicios auxiliares que, de acuerdo con sus disponibilidades, pueda mantener.

También en el período 1979-1982, el G. Mixto dispuso conjunta-

---

(54) El Reglamento del Parlamento vasco contiene una disposición original según la cual (artículo 20.4): «El Grupo Mixto se regirá por un Reglamento interno que permita la expresión de su pluralidad, del cual deberá dar cuenta a la Mesa en el momento de su aprobación y sus modificaciones». Un comentario a este precepto en J.M. MORALES ARROYO, *op. cit.*, págs. 1157-1158, y en A. SAINZ ARNÁIZ, «El Parlamento vasco: relieve constitucional, organización y funcionamiento», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, pág. 175.



mente, a través de sus sucesivos Portavoces, de las subvenciones otorgadas por la Cámara. Cada tres meses, y tras hacer frente a los gastos comunes, se distribuía la cantidad sobrante entre todos sus miembros. Nada de esto sucedió en la II legislatura ni sucede, siempre a tenor de las informaciones del diputado guipuzcoano de *Euskadiko Ezkerra*, en la presente.

Un par de normas más, impuestas por la práctica, que inspiran el funcionamiento de este grupo. En virtud de la primera, el diputado del G. Mixto miembro de una Comisión, vota *siempre* a favor de cualquier iniciativa presentada por un compañero de grupo, con independencia de su afiliación política. De acuerdo con la segunda, todo integrante del G. Mixto tiene iniciativa parlamentaria plena gracias a la fórmula del «portavoz habilitado» (55).

Una última alusión a las «intromisiones» reglamentarias en materia de funcionamiento del G. Mixto. Nos referimos, nuevamente, al artículo 75 RCD.

Este artículo, que en el proyecto de Reglamento se incluía dentro del Título dedicado a los Grupos Parlamentarios, fue de los más enmendados, sobre todo por los entonces miembros del G. Mixto. Se establecen en él los criterios que, a *falta de acuerdo* en el seno de aquel grupo, han de inspirar el reparto entre sus componentes del tiempo de intervención que se le atribuye en los debates (que,

---

(55) En virtud de la cual en aquellos supuestos en los que el RCD exige la firma del Portavoz del GP para el ejercicio de una determinada iniciativa, se entiende —sólo para los inscritos en el G. Mixto— que basta con la rúbrica del diputado proponente, al que se considera, a esos efectos, como «portavoz habilitado». Esta fórmula funcionó ya durante la I Legislatura y, con alguna limitación, también durante la II. En la actualidad, según Bandrés, se encuentra plenamente consolidada.

La Proposición de ley presentada por el GP Socialista del Congreso para la reforma del Reglamento provisional de la Cámara baja (BOCG, CD, I Legislatura, serie B, núm. 5-I, de 16 de mayo de 1979), pretendía, tal como hemos recordado, consagrar aquella práctica al disponer en su artículo 21.6: «Sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos que, en cada caso, señala este Reglamento, los escritos de enmiendas, proposiciones de ley o no de ley, interpelaciones, preguntas, mociones y cualesquiera otros que presenten los diputados del Grupo Mixto, y que debían cursarse a través de los Grupos Parlamentarios, estarán exentos de la firma de conocimiento o conformidad del Portavoz de su Grupo.»

de acuerdo con el artículo 75.1 RCD, es idéntico al de los demás grupos). El artículo 75.2 RCD detalla el procedimiento para efectuar aquel reparto y el párrafo tercero de ese mismo precepto declara que «si se formalizaran discrepancias respecto de quién ha de intervenir, el Presidente decidirá en el acto en función de las diferencias reales de posición, pudiendo denegar la palabra a todos».

Ninguna de las enmiendas presentadas a este artículo en la discusión del Proyecto de RCD, que aspiraban en su gran mayoría a evitar o suavizar los criterios reglamentarios de distribución del tiempo para las intervenciones, y a impedir la facultad presidencial contenida en el antiguo artículo 29.4 (actual artículo 75.3), resultó aprobada en la Comisión (56). Las alusiones de Bandrés al G. Mixto como «modelo de funcionamiento democrático interno», y el expreso rechazo por su parte a la posible intervención del Presidente del Congreso privando de la palabra a todos los integrantes de aquel grupo, no consiguieron doblegar la voluntad mayoritaria, en el seno de la Comisión, favorable al establecimiento de aquellos criterios de reparto y, en última instancia, a la facultad extraordinaria presidencial (57).

---

(56) Así, por ejemplo, las enmiendas núms. 26 de Coalición Democrática, 96 de Gómez de las Rocas, 100 de Aizpún Tuero y 268 de Bandrés (todas ellas al artículo 29.3 del Proyecto, actual artículo 75.2 RCD); y las enmiendas núms. 95 de Gómez de las Rocas, 101 de Aizpún Tuero, y 268 de Bandrés (las tres al artículo 29.4 del Proyecto, actual artículo 75.3 RCD). Para todas estas enmiendas, *vid.*, BOCG, CD, I Legislatura, serie H. núm. 33-II, 13 de abril de 1981, págs. 198/16-198/17.

El Reglamento provisional no contenía ninguna disposición similar al artículo 75 RCD. La iniciativa socialista de reforma de aquel Reglamento (*vid.* la nota anterior) se refería, en un tono mucho más respetuoso con la autonomía del G. Mixto que el texto ahora vigente, a las intervenciones de los distintos miembros de dicho grupo. Artículo 21.5 de la Proposición del GP Socialista del Congreso para la reforma del Reglamento del Congreso de 1977: «Los turnos de intervención del Grupo Mixto tendrán la misma duración que la de los restantes Grupos, pero podrán ser consumidos por uno o varios diputados siempre que sus intervenciones no rebasen en conjunto la duración reglamentaria. Todos los diputados, formaciones políticas y coaliciones presentes en el Grupo Mixto tendrán derecho a que se distribuya entre ellos de forma proporcional el tiempo de la intervención. En ningún caso podrá intervenir en el mismo turno más de un diputado de una misma formación política o coalición electoral que esté integrada en el Grupo Mixto.

(57) Afirmó Bandrés al defender sus enmiendas a los números 3 y 4 del

Las enmiendas de Gómez de las Rocas —intentando garantizar en todo caso el uso de la palabra a los miembros «originarios» del Grupo Mixto (por oposición a los que se adscriben al mismo pro-

---

artículo 29 del Proyecto: «Lejos de nosotros, naturalmente, pobres de nosotros el pretender ningún privilegio. Lo que pretendemos es un mínimo de autogobierno. Tengo que decir honradamente, y creo que la Presidencia estará de acuerdo, que en la práctica ha dado un resultado digamos razonable. Nosotros, cuando no hay acuerdo para que hable uno solo en nombre de todo el grupo, tratamos de dividir el tiempo que tienen los demás grupos, pero también de forma que salga un cociente razonable.

En la Junta de Portavoces —lo he dicho alguna vez que he tenido que ser portavoz allí— hemos visto que es ridículo que las intervenciones sean tan telegráficas, que sean inferiores al término de cinco minutos, tiempo en el que se puede decir algo, pero en menos de cinco minutos sólo puede decirse algo que parecería un telegrama (un impropio he dicho alguna vez). De lo que trato no es de que haya más tiempo que para otros grupos, sino de que el tiempo sea autogobernado por el propio grupo parlamentario, porque lo hace de modo bien simple.

Al principio, cuando éramos menos, hubo posibilidades en algunos debates importantes de que hablaran todos o, al menos, todos cuantos representaban alguna tendencia allí presente. No es el caso de diputados advenedizos, sin darle un tono peyorativo, que vienen de un grupo que defiende una ideología que ha sido expresada suficientemente desde otro escaño o lugar del Parlamento; pero los que hemos venido primerizos, o inicialmente tenemos que decir algo, aunque sea poco importante respecto a la escasa representatividad que se pueda tener al menos a nivel de todo el Estado.

Insisto en la necesidad de otorgar esa confianza de autoorganización que, en la práctica, cuando hemos llegado a ser más, se hacía imposible la intervención de todos los que representábamos algo. Es decir, lo que se ha venido diciendo es de estricta democracia, como lo hacen los niños desde pequeños, sortearse, en última instancia por papeletas que, al sacarlas, nos darán el orden de las intervenciones, en el tiempo que hayan señalado la Junta de Portavoces y la Presidencia.

En cuanto al número 4 no me parece necesaria esa especie de tutela, que es muy amable por parte de la Presidencia del Congreso, que sea ella quien decida quién va a hablar o que no vaya hablar nadie. Insisto en que se nos deje tomar esa decisión a nosotros. Si se llegara a discrepancias tales, que hay la posibilidad, cosa que no se ha producido nunca y que espero no se produzca, en todo caso el grupo en ese momento tiene temporalmente un portavoz, que es el que ejercita su autoridad. Es quien habla, en definitiva, haciendo un discurso muy vago, etéreo, un discurso que probablemente no diga nada, porque tendrá que representar posiciones contradictorias, pero que lo hace así para evitar a la Presidencia, que tiene trabajos y labores mucho más importantes, el tener que meterse a administrar el Grupo Mixto sin hacer de menos la labor de administración externa de la

viniedo de otro GP)— y de Bandrés —solicitando que en ningún caso se permitiese la actuación presidencial y fueran los integrantes del G. Mixto los que resolvieran, incluso mediante sorteo, hipotéticos desacuerdos en su seno en cuanto a los titulares del derecho a intervenir—, fueron defendidas en el Pleno y nuevamente rechazadas por abrumadora mayoría (58).

A pesar de la previsión reglamentaria, hasta el momento —de acuerdo con nuestros datos— la facultad otorgada al Presidente del Congreso por el artículo 75.3 RCD (59) no ha sido utilizada en ninguna ocasión, habiéndose actuado con flexibilidad desde la Presidencia al garantizar a los diferentes miembros del G. Mixto un tiempo de intervención razonable que casi siempre ha resultado, en su conjunto, superior al de los demás GPs (60).

#### 4. LAS AGRUPACIONES DE DIPUTADOS

##### 4.1. *La previsión reglamentaria de sujetos parlamentarios colectivos distintos de los grupos*

Algunos ordenamientos parlamentarios, en concreto el alemán —para el *Bundestag*— y el portugués, prevén en sus Reglamentos figuras colectivas diversas de los grupos o fracciones (61). El dere-

---

Presidencia con este grupo parlamentario» (DSCD, núm. 25, Comisión de Reglamento, sesión del día 20 de mayo de 1981, pág. 1212).

(58) DSCD, núm. 210, Pleno del día 9 de febrero de 1982, págs. 12492-12495.

(59) El Reglamento del Senado no contiene un precepto similar.

(60) Esta situación parece haberse alterado en la III legislatura, al menos en parte, como consecuencia del elevado número de integrantes del G. Mixto. Así, y para el debate que sobre el estado de la Nación se celebró en el Congreso la última semana de febrero de 1987, la Junta de Portavoces acordó, en su reunión de 19 de febrero, que los diputados miembros del G. Mixto —no integrados en alguna Agrupación de Diputados— procedentes de otros GPs constituidos al inicio de la legislatura, no podrían intervenir en aquel debate. De este modo, C. Ruiz Soto y G. Camuñas, del Partido Demócrata; J. Vestrynge y C. Manglano, de Renovación Democrática (todos ellos antiguos componentes del G. Popular), y I. Oliveri y J. Azkárraga, de *Eusko Alkartasuna* (ex-miembros del Grupo Vasco), se vieron privados de la posibilidad de contestar al Presidente del Gobierno desde la tribuna de oradores (*vid. El País* de los días 20, 23 y 24 de febrero de 1987).

(61) Nos referimos, conviene aclararlo, a colectivos con ansias de perma-

cho parlamentario español ha venido a añadirse a los dos casos ahora recordados, pero, a diferencia de éstos, *no* lo ha hecho a través de un *expreso reconocimiento reglamentario* de los sujetos colectivos permanentes distintos de los grupos, sino que su incorporación se ha producido mediante una Resolución presidencial, en el Congreso (62), y una Norma supletoria de la Presidencia, en el Senado (63).

El artículo 10.4 del Reglamento del *Bundestag* establece: «Los miembros del Parlamento Federal que deseen agruparse sin alcanzar el número mínimo requerido para constituir un Grupo Parlamentario pueden ser reconocidos como Agrupación [Gruppe], para la cual es válido el contenido de los párrafos 2 y 3 anteriores, aplicándolo analógicamente». Los párrafos 2 y 3 de este artículo 10 se refieren a los requisitos formales para la constitución de una *Fraktion* y a la posible incorporación a ésta de «huéspedes» o «visitantes» [*Gäste*] distintos de los miembros.

De la lectura del precepto transcrito se percibe que la diferencia fundamental entre una Agrupación y un GP del *Bundestag* estriba en la entidad numérica; es decir, el *Gruppe* sirve para reunir a aquellos diputados políticamente afines que no alcanzan el mínimo numérico exigido para la creación de una fracción (el 5 por 100 de los miembros del *Bundestag*, artículo 10.1 del Reglamento). En definitiva, y como afirma SANTSCHY, «se trata sobre todo de luchar contra el aislamiento de los miembros del parlamento» (64).

---

nencia; es decir, no a aquellos supuestos en los que los Reglamentos establecen determinados quórumos plurales para el *ejercicio concreto* de alguna iniciativa parlamentaria (así, por ejemplo, la mitad de los miembros de la Cámara, la décima parte de los diputados, etc.).

(62) «Resolución de la Presidencia sobre Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto» (BOCG, CD, III Legislatura, serie E, núm. 3, 11 de septiembre de 1986), modificada con posterioridad por el «Texto refundido de la Resolución de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto» (BOCG, CD, III Legislatura, serie E, núm. 21, 11 de febrero de 1987).

(63) «Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto» (BOCG, S, III Legislatura, serie I, núm. 16, 1 de octubre de 1986), modificada por una nueva Norma de la Presidencia de 13 de febrero de 1987 (BOCG, S, III Legislatura, serie I, núm. 49, 13 de febrero de 1987).

(64) A. SANTSCHY, *op. cit.*, pág. 170.

Nada dice el Reglamento del *Bundestag* sobre el número de miembros que debe reunir una Agrupación para ser reconocida como tal (65). SANTSCHY mantiene que puesto que se trata de una institución «tendente a garantizar los derechos de las minorías, tres diputados deberían ser suficientes para formar una Agrupación», si bien no deja de recordar que la práctica del *Bundestag* ha venido exigiendo un mínimo de cinco miembros (66).

El Reglamento del *Bundestag* guarda un silencio absoluto sobre las competencias de los *Gruppe*, a los que no se vuelve a referir aparte de en el ya citado artículo 10.4. Resulta así que las Agrupaciones no disfrutaban de ninguno de los derechos reconocidos a las fracciones y, en concreto, «no son tomadas en consideración para la formación de los órganos del *Bundestag* y no se les atribuye ningún tiempo para el uso de la palabra» (67). Nada impide, sin embargo, que los GPs se pongan de acuerdo para ceder a las Agrupaciones algún puesto en una Comisión o para otorgarles un tiempo de intervención en los debates (68).

Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de la República portuguesa distingue entre «grupos parlamentarios», «representante único de un partido», «agrupaciones parlamentarias» y «agrupaciones de diputados independientes». En esta ocasión, y a diferencia de cuanto sucede en el *Bundestag*, lo que distingue a estos sujetos colectivos entre sí (todos los recién citados a excepción, lógicamente, del «representante único de un partido», artículo 12.2 del Regla-

---

(65) A diferencia de las fracciones, que se constituyen automáticamente una vez cumplidos los requisitos reglamentarios (artículo 10.1 y 2), las Agrupaciones necesitan del reconocimiento o autorización previa para su formación (artículo 10.4: «... pueden ser reconocidos como Agrupaciones ...»). En opinión de Santschy el órgano encargado de proceder a dicho reconocimiento es el pleno de la Cámara «con el acuerdo de la mayoría de los diputados» (*ibidem*).

(66) *Ibidem*. C. GATTI, por el contrario, sostiene que, hasta el momento presente, el artículo 10.4 del Reglamento del Parlamento federal alemán «no ha tenido aplicación práctica», ya que «a partir de la IV Legislatura (1961-1965) ningún partido ha conseguido menos de veintiséis escaños» (*I Gruppi Parlamentari nella Germania occidentale e in Italia. Uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, Milán, 1986, pág. 53).

(67) A. SANTSCHY, *op. cit.*, pág. 170.

(68) En este sentido *vid. ibidem*.

mento), no es su entidad numérica (69), sino la existencia, o no, de vínculos con una formación política.

Así: los grupos se constituyen por «los diputados elegidos por cada partido o coalición de partidos» (artículo 7.1); las agrupaciones parlamentarias se integran por los «diputados independientes que se hayan presentado como tales ante el electorado en listas de un determinado partido o coalición» (artículo 7.2), y las agrupaciones de diputados independientes se forman por los «diputados elegidos por cada partido o coalición de partidos que no se hayan integrado en un grupo parlamentario o que hayan pasado, según lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento, a la situación de diputados independientes» (artículo 8.1).

El Reglamento de la Asamblea otorga, además, diversas competencias a cada uno de estos sujetos plurales, siendo los GPs los más favorecidos en el «reparto» (artículo 10: «De las facultades y derechos de los grupos parlamentarios»). Las Agrupaciones parlamentarias y las de diputados independientes no disponen de varias de las competencias propias de los grupos (artículo 12.1) (70).

Estos son los dos únicos modelos, por nosotros conocidos, de colectivos permanentes diversos de los grupos. Pues bien, las Agrupaciones de diputados instituidas por la Resolución presidencial de septiembre de 1986 (modificada en febrero de 1987) no son parangonables ni a los *Gruppe* alemanes ni a las Agrupaciones portuguesas. Se trata, efectivamente, de sujetos plurales que no coinciden con los GPs, sin embargo, las diferencias con los dos modelos de derecho comparado a los que hemos hecho alusión son notables.

Sin perjuicio del análisis en profundidad que de las Agrupa-

---

(69) Del Reglamento de la Asamblea de la República parece poder deducirse que tanto los GPs como las Agrupaciones necesitan, para su formación, un mínimo de dos miembros.

(70) Las agrupaciones, a diferencia de los grupos, no pueden presentar mociones de rechazo del programa del Gobierno; tampoco pueden plantear mociones de censura y, además, no tienen derecho a ser informadas, regular y directamente por el Gobierno, sobre la marcha de los principales asuntos de interés público. De otro lado, mientras que los GPs pueden provocar, por medio de la interpelación al Gobierno, la apertura de dos debates en cada período de sesiones legislativas sobre asuntos de política general, las agrupaciones sólo pueden hacerlo en una ocasión.

ciones de diputados llevaremos a cabo más adelante puede ya avanzarse que:

1. Las Agrupaciones españolas *se incluyen dentro* del G. Mixto; es decir, se forman en el seno *de un GP*, algo que no sucede en Portugal o en Alemania, en cuyos Parlamentos no se prevé la figura del G. Mixto.

2. Las causas que llevan a un colectivo de diputados a formar una Agrupación —en el G. Mixto— y no un GP propio pueden ser numéricas (como en el *Bundestag*) o de vínculo político-electoral (como en la Asamblea portuguesa), combinándose así los dos supuestos anteriormente descritos.

3. Las competencias de las Agrupaciones son casi idénticas a las de los grupos, con lo que aquéllas se alejan radicalmente del modelo alemán y, en buena medida, del portugués.

#### 4.2. *Los antecedentes de las Resoluciones presidenciales sobre organización y funcionamiento del Grupo Mixto*

El «problema» al que la Resolución del Presidente del Congreso de septiembre de 1986 intentaba poner remedio se presentó tras las elecciones generales de junio de aquel mismo año.

La ruptura unilateral por parte del Partido Demócrata Popular de los pactos que esta fuerza política había firmado con otros partidos para la creación de Coalición Popular, implicó para los diputados miembros de aquel Partido su necesaria incorporación al Grupo Mixto ya que el último inciso del artículo 23.2 RCD les impedía constituir un grupo al no haber concurrido a las elecciones con entidad propia, sino integrados en una coalición.

También los diputados elegidos en las listas de Izquierda Unida debieron pasar a formar parte del G. Mixto tras la negativa de la Mesa a permitir su constitución en GP. De esta forma el G. Mixto iniciaba la III legislatura compuesto por un total de treinta y cuatro miembros: veintiuno del PDP, siete de IU, dos de Euskadiko Ezkerra, uno de Coalición Galega, uno de Unión Valenciana, uno del Partido Aragonés Regionalista y uno de la Agrupación Independiente



Canaria, convirtiéndose en el tercer grupo más numeroso de la Cámara (71).

En determinados ambientes, sobre todo desde el PDP, se sugirió la necesidad de una reforma reglamentaria que pusiera fin a este estado de cosas permitiendo la creación de sendos GPs a los diputados democristianos (del PDP) y a los de IU. En este sentido se presentó una proposición de ley para poner en marcha el procedimiento de revisión del RCD de 1982 (72). Sin embargo, la mayoría parlamentaria socialista rechazó, en todo momento, cualquier pretensión de reforma del Reglamento del Congreso (73). El Vicepresidente del Gobierno, entonces en funciones, A. Guerra, manifestó: «no resulta conveniente ni convincente reformar el reglamento del Congreso de los Diputados en función de situaciones coyunturales o de los intereses de determinados grupos» (74).

Así, una vez constituidos los grupos la última semana del mes de julio, y tras el período de vacaciones parlamentarias, se hizo público el criterio de la Presidencia del Congreso de proceder a arbitrar unas medidas para garantizar a los numerosos diputados del G. Mixto el desempeño, «con dignidad» (75), de su labor. De este modo se evitaba definitivamente una modificación del RCD

---

(71) A modo de comparación con lo sucedido al inicio de otras legislaturas en el Congreso, téngase presente que en la Constituyente el G. Mixto se formó por nueve miembros, en la primera por idéntico número y en la segunda por sólo ocho diputados.

(72) Proposición de ley para la «Reforma del Título II del Reglamento del Congreso de los Diputados» (BOCG, CD, III Legislatura, serie B, núm. 2, 30 de agosto de 1986), firmada por M. Fraile Poujade y dieciocho diputados más. Esta proposición no ha sido, hasta la fecha (noviembre de 1987), incluida en el orden del día de ningún Pleno para su toma en consideración.

(73) *Vid. El País* de los días 5, 8 y 10 de septiembre de 1986.

(74) *El País*, 1 de julio de 1986. Desde la oposición se sugirió que la negativa socialista a una revisión reglamentaria obedecía «al temor de que al menos tres colectivos regionales de sus diputados "tengan la tentación" de pedir grupo propio» (*El País*, 10 de septiembre de 1986). Opinión no del todo infundada si se observa que en agosto de aquel mismo año el primer secretario de los socialistas catalanes (PSC-PSOE), José María Obiols, declaró públicamente que confiaba en que los diputados del PSC pudieran contar en esta legislatura (III) con un portavoz propio, como ya sucediera entre 1979 y 1982).

(75) *Vid. El País*, 5 de septiembre de 1986.

y, mediante una Resolución presidencial, se quería poner término a la polémica sobre las dificultades de funcionamiento del G. Mixto (76). Gracias a dicha Resolución, publicada en el «BOCG» el 11 de septiembre de 1986, pudieron constituirse en el seno del G. Mixto las Agrupaciones de diputados del DPD y de IU durante la segunda semana de aquel mismo mes de septiembre.

Un poco más tarde, el día 1 de octubre, aparecía también en el «BOCG» una Norma supletoria de la Presidencia del Senado que, para la Cámara alta, disponía igualmente la posible formación de Agrupaciones de senadores en el interior del G. Mixto.

Sin embargo, no acabarían aquí las polémicas relativas al funcionamiento del G. Mixto del Congreso. El número de miembros de este Grupo seguiría creciendo como consecuencia del pase al mismo de cinco diputados del G. Popular, dos del G. Vasco y, finalmente, de los once representantes del Partido Liberal, hasta aquel momento (enero de 1987) integrados en el G. Popular y que aspiraban a convertirse en una Agrupación. Como quiera que la Resolución de septiembre de 1986 limitaba, en su disposición transitoria, la creación de Agrupaciones a los cinco días siguientes a su publicación, resultaba imposible para los diputados liberales formar una de aquéllas.

Constante la voluntad del G. Socialista de no apoyar una eventual modificación reglamentaria (77), y aunque en un primer momento

---

(76) En un primer momento tanto el PDP como IU se mostraron disconformes con el contenido de la normativa que se iba a dictar desde la Presidencia de la Cámara, que se refería a «subgrupos» en lugar de a agrupaciones (*vid. El País* de los días 5 y 8 de septiembre de 1986). Con posterioridad, y una vez conocido el texto final de la Resolución, ambas formaciones políticas manifestaron su satisfacción por el acuerdo alcanzado (*El País*, 10 de septiembre de 1986).

(77) *Cfr. El País*, 12 de diciembre de 1986, que titulaba expresivamente: «El PSOE mantendrá el reglamento del Congreso aunque el Grupo Mixto alcance los 60 escaños.» Además, y de acuerdo con el contenido de esta información, la reforma del RCD no parecería interesar ya ni siquiera al PDP —cuyos diputados habían presentado unos meses antes una iniciativa legislativa en tal sentido— ya que el representante de la Agrupación democristiana en la Junta de Portavoces solicitó, en la primera semana del mes de diciembre de 1986, que dicha iniciativa «pasara al último lugar de sus propuestas». Con posterioridad la Agrupación de diputados del PDP presentó una nueva proposición de ley (BOCG, CD, III Legislatura, serie B, núm. 54-1,

el Presidente F. Pons se declaró contrario a la creación de nuevas Agrupaciones (78), la máxima autoridad de la Cámara optó, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, por proceder a una reforma de su anterior Resolución para permitir a los diputados liberales recién incorporados al G. Mixto la constitución de una Agrupación propia. Se publicó así, en el «BOCG» de 11 de febrero de 1987, el «Texto refundido de la Resolución de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto», que variaba en algunos extremos el contenido de la anterior normativa y, en virtud de su disposición transitoria, permitía la formación de Agrupaciones «Dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la presente Resolución...».

Una modificación idéntica, e incluso más precisa que la llevada a cabo en el Congreso, se introdujo en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado («BOCG», S. 13 de febrero de 1987) para permitir la constitución de Agrupaciones de senadores sin límite temporal.

#### 4.3. *Constitución, organización y competencias de las Agrupaciones de diputados*

Vamos a proceder a continuación a un estudio de la Resolución de la Presidencia del Congreso sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto en su versión actualizada, es decir, de acuerdo en el Texto refundido de febrero de 1987 (79). Analiza-

---

de 28 de febrero de 1987) con la que se pretendía una reforma de más de sesenta artículos del RCD de 1982, repitiéndose para el Título II («De los Grupos Parlamentarios»), con alguna variación, el contenido de la iniciativa de agosto de 1986. Hasta el momento actual (noviembre de 1987) esta nueva proposición no ha sido incluida, para su toma en consideración, en el orden del día de ningún Pleno.

(78) El Presidente del Congreso manifestó: «si se modificase la norma que regula el funcionamiento del Grupo Mixto, que sería imprescindible para atender los deseos del Partido Liberal, daría facilidades excesivas a la composición de algunos grupos parlamentarios» (*Ei País*, 13 de enero de 1987).

(79) Texto refundido, íntegro, de la Resolución presidencial sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto (BOCG, CD, III Legislatura, serie E, núm. 21, 11 de febrero de 1987):

«Las circunstancias de la nueva legislatura han dado lugar a que el Grupo

remos dicho Texto desde una triple óptica: requisitos para la constitución de Agrupaciones, aspectos organizativos y competencias reglamentarias de las mismas.

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.

Consecuentemente, la Presidencia en uso de las facultades que le confiere el artículo 32 del Reglamento de la Cámara, previo parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces ha acordado lo siguiente:

#### PRIMERO

1. Cinco o más diputados incorporados al Grupo Mixto conforme al artículo 25 del Reglamento, podrán Agruparse dentro del Grupo Mixto siempre que pertenecieran a un mismo Partido que hubiera concurrido a las elecciones generales.

2. Ningún diputado del Grupo Mixto podrá formar parte de más de una de estas agrupaciones.

3. Los diputados del Grupo Mixto que reúnan las condiciones señaladas en el número 1 de este apartado podrán constituir Agrupaciones, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, dentro de los cinco días siguientes a la constitución de los Grupos Parlamentarios. En el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir la Agrupación, deberá constar la denominación de ésta, que no podrá ser la de Grupo Parlamentario, y los nombres de todos los miembros, de su representante y de los diputados que eventualmente puedan sustituirle. En ningún caso podrán constituir Agrupación separada diputados que pertenezcan a un mismo Partido ni los que al tiempo de las elecciones pertenecieran a Partidos políticos que hubieran constituido Grupo Parlamentario.

4. El Portavoz del Grupo Mixto no podrá ser miembro de ninguna de las Agrupaciones del mismo.

#### SEGUNDO

A las reuniones de la Junta de Portavoces podrán asistir con voz y voto ponderado, además del Portavoz del Grupo Mixto, los representantes de las Agrupaciones que se hayan constituido, dentro del mismo, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior.

*La constitución de Agrupaciones de diputados: requisitos.* Partiremos ahora de una consideración ya efectuada anteriormente, pero sobre la que conviene insistir: las Agrupaciones de diputados pueden crearse sólo dentro del G. Mixto; en ningún caso pueden for-

---

### TERCERO

Los diputados así Agrupados en el seno del Grupo Mixto podrán formular enmiendas a los proyectos de Ley, presentar proposiciones de Ley y no de Ley y ejercitar las demás iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo. En tales casos la firma del representante de la Agrupación hará innecesaria la del Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

### CUARTO

A los efectos de la inclusión en el Orden del Día del Pleno de preguntas, interpellaciones y proposiciones no de Ley, el cupo del Grupo Mixto se distribuirá, si se han constituido Agrupaciones en éste, computando sólo los miembros no integrados en dichas Agrupaciones, dándose a éstas cupo separado en la forma prevista en los correspondientes preceptos reglamentarios. Igual criterio se seguirá en relación con las preguntas con respuesta oral en la Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE.

### QUINTO

Al amparo del artículo 73.2 del Reglamento, el tiempo de las intervenciones del Grupo Mixto, cuando se haya constituido dentro de él Agrupaciones, se ampliará, por cada Agrupación constituida, en tres cuartas partes del tiempo que se establezcan para cada intervención de Grupo. Cada una de dichas Agrupaciones podrá intervenir por uno de los espacios de tiempo ampliados y el resto de los componentes del Grupo Mixto podrá hacerlo distribuyendo entre sus miembros el tiempo de un Grupo de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 del Reglamento, todo ello sin perjuicio de las facultades de ordenación general de los debates prevista reglamentariamente.

### DISPOSICION TRANSITORIA

Dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la presente Resolución, los diputados integrados en el Grupo Mixto que reúnan los requisitos establecidos en el número 1 del apartado primero podrán constituir Agrupaciones, de conformidad con lo dispuesto en el número 3 del mismo apartado.

### DISPOSICION FINAL

La presente Resolución tendrá vigencia durante la presente Legislatura.»

marse en el seno de un GP de los que hemos denominado de libre constitución.

La primera de las condiciones a la que alude la Resolución presidencial para permitir la constitución de Agrupaciones es la numérica: únicamente cinco o más diputados pueden dar origen a una de aquéllas (Resolución, 1.º1). Así, GPs y Agrupaciones se asemejan en este requisito ya que el artículo 23.1 RCD garantiza la formación de grupos, en determinados supuestos, a un mínimo de cinco diputados. También ahora, y como sucede para los GPs, se impide a un mismo diputado formar parte de más de una Agrupación (Resolución, 1.º2).

El vínculo político, o requisito ideológico, se concreta, en el caso de las Agrupaciones, más de cuanto se hace en el de los GPs. De este modo: 1. Los cinco o más miembros de una Agrupación deben pertenecer «a un mismo Partido que hubiera concurrido a las elecciones» (Resolución, 1.º1) (80).

2. Los diputados que pertenezcan a un mismo partido no podrán constituir Agrupaciones separadas (Resolución, 1.º3).

3. No pueden formar una Agrupación los diputados «que al tiempo de las elecciones pertenecieran a Partidos Políticos que hubieran constituido Grupos Parlamentarios» (Resolución, 1.º3) (81).

De la combinación de los requisitos numérico y político se dedu-

---

(80) Este requisito de la misma «afiliación» de partido no aparecía en el anterior texto de la Resolución (11 de septiembre de 1986), siendo una de las novedades incorporadas por el Texto refundido que ahora analizamos.

El término partido que se utiliza en este primer párrafo del apartado primero de la Resolución ha de entenderse en un sentido amplio y, más en concreto, como sinónimo de coalición electoral. En caso contrario, los diputados de Izquierda Unida, coalición formada por seis partidos políticos, no habrían podido constituir una Agrupación.

(81) En esta ocasión, por el contrario, partido político no puede significar lo mismo que coalición ya que, de ser así, ni los diputados del PDP ni los del PL habrían podido formar sendas Agrupaciones. La Resolución de 11 de septiembre de 1986 no se refería a este límite para la constitución de Agrupaciones. En su lugar, afirmaba: «Tampoco podrán formar agrupaciones separadas los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.» Las consecuencias de esta redacción y las de la incluida en el texto no son, necesariamente, las mismas.

ce que son dos los supuestos generales en virtud de los que un colectivo de diputados, que no puede dar origen a un GP, puede constituir una Agrupación:

a) Cinco o más diputados elegidos en las listas de un partido o, más en general, de una formación política que no alcanza los mínimos porcentuales en votos exigidos por el artículo 23.1 RCD en su último inciso (es el caso de IU).

b) Cinco o más diputados de un partido que se presenta a los comicios formando parte de una coalición electoral y que, tras abandonar ésta, no pueden crear un GP como consecuencia de la limitación contenida en el artículo 23.2 RCD (es el caso de los diputados del PDP y del PL).

Las Agrupaciones han de constituirse dentro de los cinco días siguientes a la formación de los GPs; es decir, entre el sexto y el décimo día posteriores a la sesión constitutiva del Congreso. Sin embargo, este requisito temporal aparece desvirtuado por la disposición transitoria de la Resolución, que permite la creación de Agrupaciones dentro de los cinco días siguientes a su publicación (el 11 de febrero de 1987, más de medio año después de la constitución de las Cámaras) (82), y por su disposición final, que limita la vigencia de la propia Resolución a la presente Legislatura (83).

Las Agrupaciones, al igual que los grupos, deben enviar, para su constitución, un escrito dirigido a la Mesa de la Cámara en el que se incluirán las firmas y los nombres de todos los que deseen formar la Agrupación, la denominación de ésta, «que no podrá ser la de Grupo Parlamentario» (Resolución, 1.º3), y la identificación «de su representante y de los diputados que eventualmente puedan sustituirle» (Resolución, 1.º3) (84).

---

(82) Una disposición transitoria idéntica a ésta se contenía en la Resolución de septiembre de 1986, con lo que las Agrupaciones de diputados del PDP y de IU se constituyeron dos meses después de los GPs, que lo habían hecho a finales del mes de julio.

(83) Esta disposición final —inexistente en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado— sólo aparece en el Texto refundido de febrero de 1987, y no en la Resolución original dictada cinco meses antes.

(84) En el Congreso no se hace pública la constitución de las Agrupa-

Al igual que en materia de constitución de GPs, tampoco en el caso de las Agrupaciones de diputados la Mesa del Congreso dispone de un poder discrecional para autorizar su formación: ésta se producirá *en todo caso* como resultado del cumplimiento por aquéllas de los requisitos establecidos en la Resolución del Presidente de la Cámara.

Nada se dice en la Resolución presidencial del Congreso sobre la posible disolución de las Agrupaciones por reducción del número de sus miembros. El texto del Senado prevé expresamente que: «La reducción de una agrupación a menos de cinco miembros durante la Legislatura determinará su disolución, al final del período de sesiones en que se produzca tal eventualidad» (Norma supletoria, 1.º5). Este mismo criterio puede ser también aplicable al Congreso ya que, en defecto de una regulación explícita, así puede deducirse de una interpretación literal, quizá un poco forzada, del tenor del primer párrafo del apartado primero de la Resolución: «*Cinco o más* diputados incorporados al Grupo Mixto ..., *podrán Agruparse ...*»; cabe pensar, en consecuencia, que menos de cinco diputados no pueden agruparse, es decir, no pueden constituirse o subsistir como Agrupación.

*La organización de las Agrupaciones.* La autonomía predicable de los grupos en su triple faceta (es decir, administrativa, organizativa y política), puede también referirse sin límites particulares a las Agrupaciones de diputados. En concreto, y en lo relativo a organización interna, no parece poder deducirse de la Resolución presidencial ningún límite para que las Agrupaciones creadas en el seno del G. Mixto se vertebren de modo que consideren más oportuno.

---

ciones, algo que sí sucede en el Senado (*vid.* BOCG, S, III Legislatura, serie I, núm. 21, 17 de octubre de 1986, e *idem*, núm. 52, de 24 de febrero de 1987, que comunican, respectivamente, la formación de la Agrupación de Senadores del Partido Demócrata Popular y la del Partido Liberal). En la Cámara baja, sólo el 20 de enero de 1987, es decir, cuatro meses después de la constitución de las Agrupaciones del PDP y de IU, apareció una lista puesta al día de los miembros del G. Mixto en la que se distinguía entre «no integrados en Agrupaciones», «Agrupación PDP» y «Agrupación Izquierda Unida-Esquerza Catalana» (BOCG, CD, III Legislatura, serie E, núm. 18, 20 de enero de 1987). El 7 de abril de 1987 un nuevo elemento de los componentes del G. Mixto incorporaba a la Agrupación del PL, integrada por diez miembros (BOCG, III Legislatura, serie E, núm. 31, de 7 de abril de 1987).



Como hemos visto, el único requisito previsto por la Resolución es la necesaria existencia de un representante de la Agrupación (equivalente al portavoz de un GP). Este representante, al igual que los demás miembros de las distintas Agrupaciones, no podrá, en ningún caso, actuar como portavoz del G. Mixto, cargo que ha de recaer en algún diputado integrado en éste, pero que, a la vez, no forme parte de ninguna Agrupación (Resolución, 1.ª4).

*Las competencias de las Agrupaciones.* De acuerdo con la Resolución de la Presidencia del Congreso de 11 de febrero de 1987 son las siguientes:

1. Participar, a través de su representante y de acuerdo con el criterio de voto ponderado, en las reuniones de la Junta de Portavoces.

2. Formular enmiendas a los proyectos de ley.

3. Presentar proposiciones de ley.

4. Presentar proposiciones no de ley.

5. Ejercitar cualesquiera otras «iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo», bastando en estos casos la firma del representante de la Agrupación y siendo innecesaria la del portavoz del G. Mixto.

6. Disfrutar de cupo propio, independiente del atribuido al Grupo Mixto, para la inclusión en el orden del día del Pleno de preguntas, interpelaciones y proposiciones no de ley, así como para la presentación de preguntas con respuesta oral en la Comisión de Control Parlamentario sobre RTVE.

7. Disponer de un turno de intervención propio, diverso del correspondiente al G. Mixto, equivalente a las tres cuartas partes del tiempo que se establezca para cada intervención de grupo.

Aunque nada se dice en la Resolución sobre la presencia de las Agrupaciones en órganos de la Cámara como las Comisiones o la Diputación Permanente, que se integran por los GPs (artículos 40.1 y 56.1 RCD), las Agrupaciones constituidas en septiembre de 1986 (del PDP y de IU) disponen en aquellos órganos de sendos repre-

sentantes al haberse otorgado en los mismos —«salvo supuestos especiales»— un cupo de cuatro miembros al G. Mixto (85).

De la lectura del Texto refundido de febrero de 1987 y de alguna otra Resolución (como la relativa a las Ponencias), puede concluirse que las posibilidades de actuación parlamentaria de las Agrupaciones son prácticamente idénticas a las de los GPs (86), las diferencias fundamentales entre ambos se encuentran en el terreno económico (87) y de las disponibilidades materiales (88) ya que a estos efec-

---

(85) BOCG, CD, III Legislatura, serie E, núm. 1, 31 de julio de 1986. Así, y aun cuando todavía no habían sido reconocidas las Agrupaciones de diputados, se procedió al siguiente reparto en el seno del G. Mixto de los cuatro puestos a éste atribuidos: dos para los diputados miembros del PDP, uno para los de IU y otro para los demás integrantes del grupo.

La Resolución de la Presidencia «de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las Ponencias» (BOCG, CD, III Legislatura, serie E, núm. 8, 25 de septiembre de 1986), tuvo formalmente en cuenta la existencia de las Agrupaciones en el G. Mixto al atribuir a éste un total de cuatro puestos en las Ponencias que se constituyeran en el Congreso para, de este modo, permitir la presencia en todas ellas de representantes de las Agrupaciones de diputados. El G. Mixto obtenía así el mismo número de ponentes que el G. Socialista (casi seis veces más numeroso), dos más que el G. Popular (formado entonces por ochenta y cuatro diputados) y tres más que todos los demás GPs.

(86) N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI considera que las Agrupaciones «tienen, con muy pocas limitaciones, casi idénticos derechos a los propios Grupos Parlamentarios, incluso en materia legislativa, aunque en algunos aspectos no sea del todo clara la resolución (su punto tercero dice que podrán ejercitar las demás iniciativas previstas en el Reglamento "de conformidad con el mismo", y esa mención es la que perturba, pues precisamente el Reglamento suele atribuir esas iniciativas a los Grupos o a un número de quince diputados, por lo que, insisto, no queda del todo claro el problema de las competencias de las Agrupaciones)», en «Crónica parlamentaria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, 1987, pág. 334.

A nuestro juicio la eventual falta de claridad de este particular aspecto de la Resolución aquí analizada puede subsanarse acudiendo a la Norma supletoria de la Presidencia del Senado, que sería analógicamente aplicable a este supuesto. La Norma de la Cámara alta afirma: «Las agrupaciones podrán formular todas las iniciativas parlamentarias que correspondan a los Grupos de la Cámara, de acuerdo con el Reglamento.» La plena identidad competencial entre los GPs y las Agrupaciones resulta, así, evidente.

(87) Así se puso de relieve por algunos diputados socialistas (*El País*, 5 de septiembre de 1986). Estas diferencias económicas, en virtud de las cuales las Agrupaciones no perciben subvención alguna diversa de la que

tos el G. Mixto tiene la consideración de un GP más, no importando el número de Agrupaciones constituidas en seno.

#### 4.4. *Las Agrupaciones de diputados: ¿Una reforma encubierta del Reglamento?*

La Resolución que, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (artículo 32.2 RCD), dictó el Presidente de la Cámara en septiembre de 1986 se justificó por el propio F. Pons en los siguientes términos: «Me he visto obligado a ejercer las facultades que otorga el reglamento para dar salida a una situación no prevista (89). En el mismo sentido, la exposición de motivos de aquella Resolución, repetida íntegramente en el Texto refundido de febrero de 1987, aludía a la «ausencia de una previsión suficiente» en el RCD, de aquellos casos en los que «el Grupo Parlamentario Mixto cuente, además de con la lógica pluralidad de formaciones políticas, con un número elevado de integrantes».

Con independencia del, en nuestra opinión, poco claro carácter de laguna del pretendido vacío reglamentario que la Resolución presidencial vendría a cubrir (90), el principal problema planteado

---

se otorga a todo el G. Mixto, parece que van a ser solucionadas en 1987 mediante la asignación de una partida presupuestaria extraordinaria (*El País*, 10 de septiembre de 1986). Las quejas de los representantes de las Agrupaciones por lo que ellos consideran una diferencia de trato económica han servicios administrativos o de asesoría (por los que ha habido en el G. Mixto (88) Como, por ejemplo, en lo que se refiere a despachos para los servicios administrativos o de asesoría (por los que ha habido en el G. Mixto algún conflicto en la III Legislatura dada su escasez; *vid. El País*, 16 de febrero de 1987, que titulaba «La guerra de los despachos. Los diputados del Grupo Mixto mantienen una dura lucha por sus mesas y máquinas de escribir»), o en lo tocante a las asignaciones económicas y el coche oficial que se facilitan a los portavoces de los grupos, pero no a los representantes de las Agrupaciones (*El País*, 22 de diciembre de 1986 y 16 de febrero de 1987).

(89) *El País*, 5 de septiembre de 1986.

(90) Más que de laguna en sentido estricto debiera, en esta ocasión, hablarse de laguna impropia o «ideológica»; es decir, no se trataría, creemos nosotros, de una «ausencia de previsión suficiente» (laguna propia), sino de la ausencia de una solución satisfactoria para el intérprete (falsa laguna), en este caso, el Presidente de la Cámara. Sobre las lagunas ideológicas par-

por ésta afectaría a su eventual contenido reformador del RCD de 1982.

En otras palabras: para nosotros la Resolución de septiembre de 1986 y, con posterioridad, el Texto refundido de febrero de 1987, han supuesto una reforma de numerosos preceptos reglamentarios cuya literalidad se ha visto, de hecho, modificada por un procedimiento —la potestad supletoria presidencial a través de una Reso-

---

tiendo de la distinción entre éstas y las lagunas propias, *cfr.*, entre la abundantísima bibliografía existente, N. BOBBIO, *Teoría dell'ordinamento giuridico*, Turín, 1960, pág. 157 y sigs. (de donde hemos obtenido el concepto); *idem*, «Lacune del diritto», en *Novissimo Digesto italiano*, Turín, 1965, 3.ª ed., vol. IX, pág. 422; CH. PERELMAN, «La motivation des décisions de justice, essai de synthèse», en CH. PERELMAN y P. FORIERS (eds.), *La motivation des décisions de justice*, Bruselas, 1978, pág. 419, y L. A. WARAT, «La lingüística jurídica, la problemática definitoria y el condicionamiento ideológico del accionar humano», en L. A. WARAT y A. A. MARTINO, *Lenguaje y definición jurídica*, Buenos Aires, 1973, págs. 52-53.

El G. Mixto se encuentra, en el RCD de 1982, perfectamente conformado, La regulación que de él se hace no parece dejar lugar a dudas en cuanto a que su funcionamiento y situación reglamentaria son los mismos con independencia del número de sus miembros; además, no se olvide, una de las características de este grupo es, precisamente, la de encontrarse abierto, en todo caso y por prescripción reglamentaria, a todos aquellos diputados, sin importar la cantidad, que no formen parte de otro GP. Cuando a lo largo de los debates del RCD de 1982 se suscitó este problema y se aludió por algún diputado al inconveniente que podría suponer un G. Mixto que numéricamente fuese el segundo o tercero de la Cámara, nadie pareció tomar en serio tal eventualidad. De hecho una propuesta del diputado Bandrés sobre aquello —no convertida en enmienda— que pretendía que el G. Mixto «pudiera dividirse o subdividirse, cuando fuera muy numeroso», no fue asumida ni por la Comisión ni por el Pleno (DSCD, núm. 25, Comisión de Reglamento, sesión del día 20 de mayo de 1981, págs. 1191 y 1214; y núm. 179, Pleno del día 23 de junio de 1981, pág. 10720).

En definitiva, y en nuestra opinión, no es que falte una previsión suficiente, pues el G. Mixto existe y debe funcionar, de acuerdo con el RCD, sin importar el número de sus componentes; antes bien da la impresión de que en esta oportunidad se ha percibido por el Presidente del Congreso —al igual que por otros sectores parlamentarios— el riesgo que para la eficacia de los trabajos en la Cámara puede suponer un G. Mixto como el que aparece al comienzo de la III Legislatura y, en consecuencia, para evitar este riesgo, se ha procedido a la elaboración de una normativa específica cuyos términos no pueden hacerse derivar de ninguno de los preceptos reglamentarios que se refieren al G. Mixto.

lución de carácter general— que no es el constitucionalmente (artículo 72.1 CE) previsto para proceder a la revisión del Reglamento (91).

A continuación vamos a intentar demostrar, en primer lugar, que se ha producido una reforma de varios artículos del RC y, en segundo lugar, que se ha utilizado un cauce no previsto para llevar a cabo dicha reforma.

Los preceptos reglamentarios que de acuerdo con el contenido de la Resolución presidencial (Texto refundido) de febrero de 1987 han sufrido alguna modificación son los siguientes:

1. Artículo 39 RCD. A partir de la Resolución del Presidente del Congreso hay que entender que, además de los portavoces de los Grupos, forman parte también de la Junta de Portavoces, y como aquéllos con voto ponderado, los representantes de las Agrupaciones de diputados.

2. Artículos 110.1, 110.3 y 117 RCD. Además de los grupos también las Agrupaciones pueden: presentar enmiendas al articulado (se exige la firma del portavoz, y ahora del representante, a los meros efectos de conocimiento), a la totalidad y reservarse para su defensa en el Pleno los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión, no han sido incorporados al dictamen de ésta.

3. Artículo 126.1 RCD. Ya no sólo los GPs y quince diputados pueden presentar proposiciones de ley; también las Agrupaciones están legitimadas para hacerlo.

4. Artículos 193 RCD. Las Agrupaciones de diputados además de los GPs, pueden presentar proposiciones no de ley.

5. Artículos 182.2, 188.2 y 194.3 RCD. Las referencias que estos artículos hacen a los GPs para la fijación del cupo que les corresponde de preguntas, interpelaciones y proposiciones no de ley en el

---

(91) *Vid., in extenso*, F.J. EZQUIAGA GANUZAS y A. SAINZ ARNÁIZ, «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados. (A propósito de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 9 de septiembre de 1986, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 17, 1987, págs. 23-27.

orden del día de los Plenos, han de extenderse, por mor de la Resolución ahora analizada, a las Agrupaciones de diputados. Lo mismo sucede en la Resolución presidencial de 14 de diciembre de 1983 «sobre aplicación de las normas reglamentarias en el funcionamiento de la Comisión de Control parlamentario sobre RTVE».

6. Artículo 75.1 RCD. Las intervenciones del G. Mixto no tendrán ya lugar «por idéntico tiempo que los demás grupos parlamentarios», como establece este artículo. A partir del Texto refundido de febrero de 1987, el tiempo para las intervenciones del G. Mixto se ampliará, por cada Agrupación constituida en su seno, «en tres cuartas partes del tiempo que se establezca para cada intervención de Grupo» (Resolución, 5.º).

7. Todos los demás artículos del RCD que atribuyen a los GPs alguna iniciativa no incluida en los preceptos anteriormente citados. De acuerdo con el apartado tercero del Texto refundido las Agrupaciones pueden «ejercitar las demás iniciativas previstas en el Reglamento de conformidad con el mismo» (92).

Parece claro, tras este repaso, que son bastantes los artículos del RCD de 1982 que se han visto modificados —aun permaneciendo invariado su texto escrito— como consecuencia de la Resolución del Presidente del Congreso (93).

Si como nosotros creemos y hemos intentado demostrar hasta aquí, se ha producido una reforma del Reglamento a través de una Resolución presidencial, basta con aludir al artículo 72.1 CE y a la disposición final segunda del RCD para verificar que dicha reforma se ha llevado a cabo sin respetar el procedimiento constitucional y

(92) La Norma Supletoria de la Presidencia del Senado establece con mayor precisión, en su apartado segundo: «Las agrupaciones podrán formular todas las iniciativas parlamentarias que correspondan a los Grupos de la Cámara, de acuerdo con el Reglamento.»

(93) F. Pons rechazó en todo momento que se tratase de «una modificación encubierta del reglamento del Congreso» (*El País*, 5 de septiembre de 1986), aunque no faltó algún comentarista político que estimó que la Resolución del Presidente «supone de hecho una reforma del actual reglamento» (P. ALTARES, «Decisión salomónica», *El Diario Vasco*, 9 de septiembre de 1986). E. ALVAREZ CONDE (*op. cit.*, pág. 333) afirma refiriéndose a la mencionada Resolución: «De este modo, *aunque quizá con pocas ortodoxia*, se dieron cauces de solución a necesidades políticas coyunturales sin tener que acudir a la vía de la reforma del Reglamento» (el subrayado es nuestro).

reglamentariamente establecido, en virtud del cual, y además de la tramitación prevista para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso, se exige la aprobación de la reforma por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

Las Resoluciones presidenciales de carácter general, a las que nadie niega su condición de fuentes del derecho parlamentario (94), se prevén para la suplencia del Reglamento en los *casos de omisión* (artículo 32.2 RCD). Este fue, efectivamente, el uso que de dicho instrumento normativo se hizo, por ejemplo, en la II legislatura. Tras un pormenorizado análisis de las catorce Resoluciones generales dictadas por la Presidencia en el período enero 1983-septiembre 1985 (95), puede concluirse que aquéllas se utilizaron para cubrir lagunas reglamentarias de las que antes calificábamos como propias, pero, en ningún caso, para proceder a la introducción de figuras, como las Agrupaciones de diputados, que *no pueden hacerse derivar de precepto reglamentario alguno* (laguna ideológica).

En definitiva, y a modo de conclusión:

1. Se ha utilizado indebidamente el instrumento de la Resolución presidencial de carácter general.
2. Se ha procedido, de hecho, a una revisión del Reglamento del Congreso sin respetar los cauces procedimentales previstos para la misma.

---

(94) Así, entre otros, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.*, pág. 22; D. LÓPEZ GARRIDO, «La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986, pág. 25; M. D. OLLER SALA, «Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces», *ibidem*, pág. 94; P. GARCÍA-ESCUDERO y B. PENDAS, «La Presidencia de las Cámaras: naturaleza, estructura y funciones», en AA.VV. *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Santa Cruz de Tenerife, 1986, pág. 42; M. R. RIPOLLÉS SERRANO, «Los Reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución española de 1978», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6, 1985, pág. 289; L. MARTÍNEZ-ELIPE, «Fuentes de Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario», en AA.VV. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, *op. cit.*, vol. 2.º, págs. 464-467; J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *op. cit.*, pág. 135; L. AGUILÓ LUCIA, «Las resoluciones de Presidencia en Derecho Parlamentario», en AA.VV., *III Jornadas de Parlamentos Autónomos*, Valencia, 1986, pág. 79.

(95) Cfr., *in extenso*, F. J. EZQUIAGA GANUZAS y A. SAINZ ARNÁIZ, *op. cit.*, pág. 15 y sigs.