

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ANTONIO CARRO MARTÍNEZ

1. CONCEPTO

Los grupos políticos son un resultado de la praxis parlamentaria contemporánea. Son un producto de la dominante intromisión de los partidos fuertes y sólidos de hoy en día dentro de la vida parlamentaria; pero también son una elemental necesidad para el efectivo y ordenado funcionamiento del pluralismo ideológico dentro de los Parlamentos (1).

Los grupos parlamentarios podrían ser definidos como las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido o ideológicas para canalizar con unidad de voto y de portavocía, casi toda la actividad parlamentaria (2).

(1) LEÓN MARTÍNEZ ELIPE afirma que «los Parlamentos actualmente no se encuentran montados sobre fuertes personalidades individuales, sino sobre una organización grupal, impuesta por los partidos políticos que influye notoriamente en la estructura y funcionamiento de las Cámaras»; en el «Estudio Preliminar» de «Reglamentos Parlamentarios», en B.L.E. de las Cortes Generales, Tomo único de los núms. 54-57 (marzo-junio 1986), pág. 41.

(2) ANTONIO TORRES DEL MORAL los define inicialmente, y siguiendo a RESCIGNO, como «la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo Partido y actúan en aquélla con organización y disciplina estables». En *Los grupos parlamentarios*, «Revista de Derecho Político», núm. 9, 1981, pág. 23.

Estos grupos, en tanto que nacen más en la práctica parlamentaria que de la doctrina, responden a un concepto sin perfiles definidos, pero lo que resulta indudable, es que son en la actualidad los únicos sujetos con plena capacidad en la actividad parlamentaria. En sus orígenes, ostentaban este título los diputados individualmente considerados; pero hoy en día, los diputados apenas pueden hacer otra cosa que formular preguntas y pedir información al Gobierno. Todas las demás importantes funciones, como presentar proposiciones, mociones, interpelaciones, uso de la tribuna, o incluso votar, sólo pueden ejercitarse normalmente a través de los grupos parlamentarios.

De ahí la importancia y trascendencia que los grupos adquieren en el moderno derecho parlamentario, sin que la doctrina les haya dedicado, hasta ahora, la atención que merecen (3).

(3) Además de las obras aludidas en las diversas notas de este trabajo, merecen ser citadas para completar una bibliografía actual, las siguientes:

OBERMAN, *Alter und Konstanz den Fraktionen, Veränderungen in deutschen Parlamentsfraktionen seit dem Jahre 1920*, 1955. WILDENMANN, *Partei und Fraktion*, 1954. L. CLAUDE COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, 1978. FITZMAURICE, *The party groupe in the European Parliament*, 1975. LAPRAT, *Les groupes politiques au Parlement Européen; la dialectique de l'unité et de la diversité*, «Rev. du Marche Commun», núm. 286 (1985), págs. 220 a 230. DI CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, 1980. LONGI, *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Milán, 1978. A. SAVIGNANO, *I Gruppi Parlamentari*, Nápoles, 1965. G. RESCIGNO, *Gruppi Parlamentari*, en Enciclopedia del Diritto, XIV, 1970, pág. 795 y sigs. DALTON, *Political parties and political representation: party supportes and party élites in nine nations*. (Comparative Political Studies, núm. 3, october 1985, págs. 267-299). JEUTTER, KOEHNEN, Y. WESTERHOFF, *Die Parlamentarische Zusammenarbeit von Bundestagsfraktion und Europaabgeordneten* (Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft, 3, septiembre 1985, págs. 372 a 390). RUTSCHKE, *Die Mitwirkung der Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung im Europäischen Parlament im Vergleich zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten*, Frankfurt, 1986. BACOT-DECRIAUD, *Les groupes politiques au Parlement européen et l'ajustement du «systeme des ressources propres»*. (Les ressources financières de la Communauté Européenne, éd. G. Isaac, París, 1986, págs. 262-274). BUCK, *Die Regenbogenfraktion im Europäischen Parlament*. Saarbrücken: Europa-Institut der Universität Saarlandes, 1986. GUIDI, *I Gruppi parlamentari del Parlamento Europeo*, Rimini, 1983. M. RAMÍREZ, *Grupos parlamentarios y sistemas de partidos*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario, vol. I-3, Madrid, 1985, págs. 109-141. A AGUILÓ, LUIS, *Los grupos parlamentarios*, en Cuadernos Cátedra Fadrique Favio Ceriol, núm. 2, 1976. LAPORTE, TILARD,

Excusado, es decir, que sólo se pueden dar los grupos parlamentarios en el sentido en que aquí van a ser tratados en el seno de los países democráticos y parlamentarios; es decir, en países de usos constitucionales estables, cívicos, tolerantes, pluralistas; con elecciones libres, periódicas; con el poder controlado por el derecho, y frecuentes alternancias en el poder.

2. LA CUESTIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO

La contemporánea configuración de los Parlamentos como asociaciones de grupos parlamentarios, y a los diputados con plenitud de derechos como mandatarios de los partidos políticos, induce a reflexionar sobre la importante cuestión del mandato imperativo y su usual prohibición por las constituciones.

En efecto, nuestra Constitución afirma que «los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo» (4). Ante esta afirmación surge inmediatamente la pregunta de si la elemental disciplina de voto que vincula a los diputados al grupo a que pertenecen, no es un verdadero y típico mandato imperativo que anula la autonomía de la voluntad del representante, y supone una flagrante infracción del precepto constitucional.

Una respuesta espontánea e irreflexiva a tan sugerente cuestión parece que debería de ser positiva, pues es evidente que la mayor parte de los derechos parlamentarios sólo pueden ser ejercitados por los diputados en la medida que están adscritos a un grupo,

Le Droit parlementaire. (Que sais-je?), París, 1986, JOUVE, EDMOND, *Les Nouveaux parlementaires européens: radiographie des groupes politiques du Parlement Européen*, París, 1984. KRETSCHMER, *Fraktionen Parteien im Parlament*, Heidelberg, 1984. WILSON, *Frenchinterest group politics: pluralist or neocorporatist?* (The american political science review. Washington, D.C., vol. 77, núm. 4, diciembre 1983, págs. 895-910. LINDE PANIAGUA, *El grupo parlamentario de Acción Democrática*, y M. ALBA NAVARRO, *La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura*, ambas en Rev. de Derecho político, núm. 14 (1982). ALEJANDRO SÁIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1989. Finalmente, ya en imprenta este trabajo, ha sido publicado el excelente libro de consulta inexcusable escrito por NICOLÁS PÉREZ SERRANO JAUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989.

(4) Artículo 67 de la Constitución española de 1978.

y que el derecho fundamental de votar —de expresar su voluntad— viene predeterminado por el Grupo que lo disciplina sin ningún tipo de simulación.

Sin embargo, existen razones históricas, pragmáticas y jurídicas que permiten compatibilizar la disciplina del grupo con la prohibición constitucional del mandato imperativo.

Desde el punto de vista histórico hay que recordar que los parlamentos tienen su origen en el Medioevo, en que sus miembros o representantes acudían a la convocatoria de la asamblea con un verdadero mandato imperativo. Es decir, la representación no implicaba entonces una confianza absoluta ni una delegación ilimitada de las villas, ciudades, y representantes en sus representados; muy al contrario, éstos recibían capítulos o poderes particulares, formales, escritos y congruentes con la convocatoria realizada, y «cuando los reyes demandaban algo no previsto en los capítulos, o previsto para negarlo, los procuradores (representantes) no lo otorgaban en manera alguna por falta de poder, o se reservaban el voto hasta consultar con las ciudades o villas que los enviaban, so pena de incurrir en responsabilidad» (5). Esta, como toda responsabilidad política podía ser grave, como que algún representante llegó a ser ahorcado por excederse en sus poderes (6).

La explicación de estos hechos estriba en que los Parlamentos medievales fueron fundamentalmente Cámaras que eran convocadas por la Corona para recabar fondos o recursos presupuestarios, y es evidente que las corporaciones y contribuyentes hilaban fino imponiendo condiciones y limitaciones a sus mandatarios. La Corona intentó vencer las resistencias y dificultades que suponían estos mandatos, ordenando pagar a los representantes en Cortes con cargo al Tesoro del Rey (7), lo que limitó las libertades históricas

(5) Vid. COLMEIRO, *Curso de Derecho político*, Madrid, 1973, pág. 300.

(6) COLMEIRO relata que: «Antonio Tordesillas, procurador por Segovia a las Cortes de la Coruña de 1520, sin esperar al fallo de la autoridad competente, el pueblo alborotado le arrastró por las calles y le ahorcó en castigo por haber otorgado el servicio excediéndose de sus poderes. Si otros escaparon a la muerte en Burgos, Zamora y Valladolid, fue porque no pudieron ser habidos, que a caer en manos de sus perseguidores, los habrían tratado como enemigos de la patria» COLMEIRO, *op. cit.*, pág. 301).

(7) Si ocurrió en España, donde los procuradores en Cortes que eran pagados por las villas y ciudades que representaban hasta las Cortes de Ocaña

de los pueblos, y en España fue origen del estallido de los comuneros.

En conclusión, las dificultades de diálogo y entendimiento que suponía una asamblea ahérrrojada por gran diversidad de mandatos imperativos superpuestos provocaron la decadencia de los Parlamentos en nuestro continente, que pasaron a reunirse muy de tarde en tarde, a la par que el absolutismo de la Corona se afianzó tras el Renacimiento.

Por ello, cuando Luis XVI decide convocar con carácter extraordinario (pues hacía más de un siglo que no se reunían) los «Estados generales» en 1789 para hacer frente a las enormes dificultades del momento, los diputados acuden a París con sus poderes (formalizados en los famosos «cahiers») al estilo tradicional. Pero la Ilustración y las nuevas ideas racionalistas enciclopédicas explican el hecho revolucionario del rompimiento de los «cahiers» por los representantes, que de esta forma se desligan del mandato imperativo, y se sienten investidos de una representación nacional.

Se trata de la primera conquista revolucionaria, y de un paso definitivo en la configuración del parlamentarismo contemporáneo. A partir de este momento el mandato imperativo fue dogmáticamente negado por el constitucionalismo contemporáneo, y aún muchas constituciones actuales persisten en esta negación que es a todas luces extemporánea e innecesaria, y que sólo tiene sentido como una cláusula de estilo histórica, sin otra trascendencia.

Una vez llegados a esta conclusión resulta fácil comprender la compatibilidad del histórico mandato imperativo, con la actual disciplina de los grupos parlamentarios. Son dos cosas totalmente distintas, cronológica y conceptualmente, y no parece razonable que algún tribunal se apoye en la vetusta y superada doctrina del mandato imperativo para atribuir a los representantes actuales una titularidad propia, plena, e independiente de todo contrato, mandato o vinculación que pueda existir con los representados, los partidos, o los grupos parlamentarios que les han respaldado en el proceso y en el triunfo electoral.

de 1422, en que se ordenan pagar con cargo al Tesoro del Rey (COLMEIRO, *op. cit.*, pág. 298).

Por otra parte, y desde un punto de vista estrictamente jurídico, el mandato imperativo producía unos efectos, en caso de incumplimiento, muy distintos de los que lleva implícitos la ruptura de la disciplina de voto del diputado con su grupo parlamentario, o incluso de su salida del grupo, o de su trasvase a otro grupo distinto.

Finalmente, y desde el punto de vista español, resultaría poco congruente la incompatibilidad de los grupos parlamentarios con el dogma del mandato imperativo, puesto que la Constitución vigente reconoce a los grupos parlamentarios expresamente, aunque sea de pasada (8) y consagra a los partidos políticos (que son base y fundamento de los grupos parlamentarios) como «instrumento fundamental para la participación política» (9).

En conclusión, y so pena de caer en una absurda contradicción, el dogma prohibitivo del mandato imperativo no puede valorarse más que como una cláusula de estilo de vigencia histórica, pero que en nada afecta al fondo de lo que los grupos parlamentarios son y representan (10).

3. LOS PARTIDOS Y LOS PARLAMENTOS

Ya se ha expresado que desde la Revolución Francesa, el sistema representativo se alteró radicalmente. Por una parte, el principio de «igualdad» eliminó las diferencias estamentales, igualando por debajo, es decir, por el tercer estado, o estado llano, que se constituye en Asamblea Nacional (11). Por otra parte, el Abate Sieyes, con su teoría de la representación nacional, consagró y legitimó dichos

(8) En los artículos 78.1 y 99.1. También los reconocen expresamente las vigentes constituciones italiana (arts. 72 y 82) y portuguesa (arts. 162, 179, 183 y 197).

(9) Artículo 6 de la Constitución.

(10) A. TORRES DEL MORAL va más allá al afirmar que se trata de una «falacia», «cuya permanencia actual es evidente y nostálgica inutilidad», en «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional» en Rev. de Estudios Políticos, núm. 203, 1975, pág. 178.

(11) A los cuarenta y tres días de reunirse los Estados Generales de 1789, los representantes del tercer estamento se constituyen y proclaman en Asamblea Nacional, y tres días más tarde se juramentan para no disolverse hasta que sea aprobada una Constitución para todos los franceses.

hechos históricos afirmando que todo Parlamento es un órgano de representación de todos los ciudadanos en su conjunto; esto es, el pueblo en sus ideas, en sus intereses, y en sus deseos y necesidades. Pero tomando al pueblo en su recto sentido, o sea, como la suma de todos los ciudadanos iguales, que constituyen la base sociológica de una nación soberana (12).

Ahora bien, los varios centenares de representantes que suelen reunirse en un Parlamento, precisan de una línea estructural que los vertebrase de alguna manera. En realidad se trata de una necesidad práctica, frente a la teoría revolucionaria liberal contraria a toda organización intermedia entre el individuo y el Estado. Los grupos y organizaciones eran revolucionariamente proscritos en cuanto supusieran una sombra al dogmatismo individualista imperante (13).

En su consecuencia, las primeras Asambleas y Parlamentos nacidos a raíz de la Revolución Francesa, eran un estimable número de representantes venidos de los más diversos espacios y rincones de un Estado, que se reunían con el prurito de que representaban a toda la nación, y que cada uno procuraba hacerlo con sus ideas personales en teoría, y con su fuerza o potencial oratoria en la práctica.

En aquellos primeros Parlamentos de la nueva era democrática, es imaginable su anarquía interna, únicamente remedada por liderazgos oratorios más o menos duraderos, pero siempre dentro de un individualismo tendente a la desorganización. Aún así surgieron espontáneas organizaciones basadas en la amistad, la comunidad de origen geográfico, o la vecindad física de los escaños, que ciertamente alguna vez culminaban en grupos ideológicos como fueron los girondinos, los jacobinos, los constitucionales, o los de la montaña.

No obstante, estas agrupaciones esporádicas y espontáneas, eran

(12) Vid. Panfleto del Abate Sieyès «Qu'est-ce que le Tiers-Etat», enero de 1789, y cuyo capítulo I se titula «Le Tiers Etat est une Nation complete».

(13) El derecho de asociación no fue reconocido en la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789, y esto no era un mero olvido, porque se persiguieron los gremios, cofradías, y asociaciones tradicionales, a través de normas específicas, como la Ley Le Chapelier de 1791.

contrarias al individualismo imperante, y fue necesario el transcurso de muchos lustros para que los tipos asociativos y los partidos políticos fueran abriéndose paso en la sociedad y en la propia estructuración de los Parlamentos. Más de un siglo tardó en vencerse la resistencia individualista y abstencionista del Estado para dar valor jurídico e institucional a los partidos políticos dentro de la vida parlamentaria.

Fuente valedora de este individualismo era la propia estructura sociológica y procedencia social de los electos, así como el sistema electoral de sufragio censitario y de distritos electorales unipersonales imperante. Es decir, que durante muchos lustros —durante todo el siglo XIX— los electos eran personalidades «notables» en su distrito electoral, y que debían el escaño a su personalísimo prestigio, dedicación, esfuerzo y financiación. Lo que provocaba en los electos una sensación de independencia y autosuficiencia que sólo la comunidad de ideologías lograba en cierta forma hilvanar dentro de la vida parlamentaria.

También fueron responsables de esta situación de lentísima evolución, la debilidad originaria de los propios partidos políticos, que sólo en el siglo XX, y con el triunfo definitivo del sufragio universal y de los sistemas electorales de «lista» y representación proporcional, consiguen que los electos dependan en gran medida del partido que les patrocina, y que surja una vertebración parlamentaria subordinada al sistema de partidos vigentes en cada país (14).

4. LA TARDÍA APARICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos que vertebran básicamente a los Parlamentos actuales, no tienen reconocimiento jurídico formal hasta tiempos bien recientes. Por supuesto que el siglo XIX los desconoce en absoluto, sin perjuicio que vayan adquiriendo cierta configuración de hecho, a medida que los partidos políticos nacen, evolucionan, se fortalecen, y se consolidan. A su vez, los partidos políticos van transfor-

(14) M. DUVERGER entiende que los grupos parlamentarios son incluso anteriores a los partidos políticos, pues las afinidades de los diputados y de los comités electorales constituyen la verdadera base y origen de los partidos políticos. En «los partidos políticos», México, 1957, pág. 16.

mándose, de grupos de élite o de cuadros, en asociaciones representativas de masas de población —con muchos afiliados y militantes—, con lo que su poder se acrece, a la vez que se hace viable que la organización parlamentaria interna se subordine y refleje el pluralismo partidista de la nación.

Cabe preguntarse, pues, cuáles eran los sistemas correctores del individualismo anarquizante dentro del funcionamiento parlamentario del siglo XIX. Sin duda, el dividismo era moneda corriente, pero, de todas formas, siguiendo en gran medida el modelo parlamentario francés, la articulación interna de nuestro Parlamento, se basaba en ciertos artilugios internos que merecen ser recordados.

En las Cortes de Cádiz, el único instrumento débilmente corrector del dividismo individualista imperante, fueron las Comisiones. En efecto, en aquellas Cortes se crearon ocho Comisiones permanentes, de las que sólo una, era competente en «legislación», sin perjuicio de la facultad de crear comisiones especiales «cuando lo exija la calidad o urgencia de los negocios que ocurran» (15). Su competencia se limitaba a elaborar un informe sobre el asunto que fuera a ser objeto de trámite. Pero en el debate cada diputado intervenía cuando quisiera, para lo que bastaba pedir la palabra o inscribirse en la lista de oradores, y en sus discursos no era portavoz más que de sus propias ideas. Es decir, predominaba el más absoluto individualismo, procurando únicamente la presidencia, equilibrar alternativamente los turnos en contra con los turnos a favor (16).

La Constitución de 1837, que por tantos motivos fue básica de todas las proyectadas o vigentes durante el reinado de Isabel II, montó un sistema de articulación parlamentario copiado de Francia, que estuvo vigente durante casi un siglo. El rudimentario sistema consistía en distribuir por suerte a todos los diputados en siete «Secciones». Su misión era examinar todas las iniciativas o asuntos que tuvieran entrada en la Cámara, y si estaban de acuerdo en la toma en consideración, cada Sección elegía de su seno a un diputado que pasaba a formar parte de una Comisión integrada por siete diputados (uno por cada Sección) cuyo objeto era emitir el dictamen

(15) Artículo 80 del Reglamento de las Cortes de 4-IX-1813.

(16) Ver no obstante a E. DÍAZ, y R. MORODO, *Tendencias y grupos en las Cortes de Cádiz y de 1820* en «Cuadernos Hispanoamericanos», núm. 201, septiembre 1966.

sobre el asunto cuestionado y que sería debatido en sesión plenaria (17). En esta sesión sólo se recomendaba que hubiera alternativamente tres turnos en contra y tres a favor, consumidos estos últimos normalmente por miembros de la Comisión. Pero en todo caso, las intervenciones eran a título personal, y sólo de hecho y tardíamente apareció cierta conexión ideológica y partitocrática en los discursos. ANDRÉS MELLADO afirma que las posibilidades de participar en el debate, eran tan amplias que «no hay más que recorrer el Diario de Sesiones de todos los países, para convencerse de que las limitaciones (reglamentarias) no significan otra cosa que cierto orden en las discusiones, pero por lo demás, ni coarta, ni en poco ni mucho, la libertad de la tribuna» (18).

Como se puede observar, salvo las siete Secciones (que en el Parlamento francés eran once (19), que se constituían por sorteo y se designaban por orden numérico (de la una a la siete), no existía ninguna otra organización permanente, pues las Comisiones legislativas se constituyeron en cada ocasión «ad hoc», y sólo a finales de siglo surgen virtuales Comisiones permanentes por departamentos ministeriales, que son reconocidas formalmente y en número de diez en 1918, integradas cada una, por 21 diputados (tres por cada Sección) (20).

Por fin se produce el hito fundamental para el reconocimiento formal de los grupos parlamentarios en nuestro país, con el advenimiento de la República, cuya Constitución alude a las «fracciones políticas» para la formación de la Diputación permanente de las Cortes (21), y uno de sus principales protagonistas afirma con contundente claridad que «en un régimen parlamentario se gobierna

(17) El primer Reglamento de aquellas Cortes progresistas, fue aprobado el 14 de febrero de 1838, sustancialmente mantenido en la época moderada por el nuevo Reglamento de 4 de mayo de 1847, que prácticamente siguió vigente durante todo el siglo XIX (con las modificaciones parciales de 1864, 1878, 1880, 1883, 1887, 1894, 1895 y 1896).

(18) ANDRÉS MELLADO, *Tratado El Derecho Político*. Madrid, 1891, pág. 527.

(19) Vid. E. PIERRE, *Traité de Droit Politique electoral et parlementaire*, París, 1893.

(20) Vid. art. 65 del Reglamento del Congreso de 24 de mayo de 1918.

(21) En proporción a la fuerza numérica de cada fracción o grupo, según disponía el artículo 62 de la Constitución de 1931.

con los grupos parlamentarios que forman las Cortes» (22). Según los Reglamentos de aquellas Cortes, se produce ya una formalización de los grupos, en los que se integraban los electos según su voluntad, y los no adscritos, formaban un grupo de «indefinidos o independientes», siendo necesario un mínimo de diez diputados para poder formar grupo (23).

Posteriormente es notorio constatar que en las Cortes franquistas desaparece la idea de grupo parlamentario, cosa lógica en la medida que no había partidos políticos, y emerge nuevamente con fuerza el divismo oratorio individualista (sólo en Comisiones) ya que los elementos que integraban dichas Cortes (Familia, Municipio, Sindicato y Movimiento) carecían de articulación interna, salvo en los últimos lustros del régimen en que los representantes sindicales actuaron de hecho con cierta idea de fracción organizada, y los electos familiares «los trashumantes», hicieron algunas reuniones con tibia intención opositora, pero con característica muy distinta de lo que son los grupos parlamentarios.

En la nueva etapa democrática que abre la Constitución de 1978, los grupos políticos son consagrados en el propio texto fundamental, aunque de pasada, y fuertemente consolidados reglamentariamente en el Congreso y en el Senado (24) a la vez que en la vida real y cotidiana del Parlamento, que de esta forma, aunque tardíamente, han pasado a constituir la esencia misma de nuestro pluralismo democrático.

Este proceso histórico resistente a la aparición de los grupos parlamentarios en España, es muy similar a lo ocurrido en los países de nuestro entorno cultural, en que dichos grupos aparecen por vía de hecho, casi siempre precediendo a los partidos políticos, y en todo caso contribuyendo en forma eficaz a su desarrollo y consolidación.

En Inglaterra, con el sistema «simple y brutal» de actuar parla-

(22) M. AZAÑA en su discurso en Cortes el 30-9-1932, recogida en *Los partidos y el pueblo*; Obras completas, vol II, México, 1966, pág. 436.

(23) Reglamento provisional de 18-7-1931 (artículos 11 y 12) y Reglamento definitivo de 29-11-1934 (artículos 11 a 13).

(24) Vid. artículos 23 a 27 del Reglamento del Congreso, y artículos 27 a 34 del Reglamento del Senado.

mentariamente en sólo dos Grupos (el del Gobierno de Su Majestad y el de la Oposición de Su Majestad) se impuso un parlamentarismo consuetudinario fácil y eficaz que en gran medida contribuyó a la consolidación, estructura, organización, y disciplina de los partidos, que tienden a ser sólo dos, por el aludido uso parlamentario, y debido también al sistema electoral mayoritario de escrutinio uninominal a una sola vuelta (25).

En Francia los primeros atisbos de los grupos parlamentarios surgen con la misma Revolución de 1789 (jacobinos, girondinos, etcétera), pero la Convención los persigue, y siguen las incidencias cíclicas del parlamento francés en el siglo XIX hasta la estabilización que supone la III República, en que reaparecen y cobran fuerza el parlamento, los grupos, y su consecuencia, que son los partidos políticos; pero sólo una moción de 1910, reconoció formalmente a los grupos parlamentarios, que fueron luego definitivamente consolidados en el Reglamento de la Cámara de 1914 y en el del Senado en 1921 (26).

En Italia, el funcionamiento reposado del Estatuto Albertino a finales del siglo XIX, permitió consolidar en la práctica parlamentaria, la actuación de los diputados en grupos (íntimamente ligados al fenómeno electoral y a la consolidación de los partidos políticos), pero sólo tuvieron reconocimiento formal mediante la modificación que se llevó a efecto en el Reglamento de la Cámara en julio-agosto de 1920, pero nuevamente y con más fuerza, resurgieron a raíz de la vigente Constitución de 1947 (27).

Finalmente, el Parlamento europeo surge de hecho como una Cámara de los seis Estados miembros originarios, pero pronto se abren camino los grupos ideológicos o por afinidades partidocráticas,

(25) Vid. E. MAY, *Treatise of the law, privileges, proceedings, and usages of Parliament*. Londres ed. 1976.

(26) Vid. J. WALINE, *Les groupes parlementaires en France*, en *Rev. Française de Droit Public*, núm. 6, 1961, pág. 1173 y sigs.; también M. RAMÍREZ, *Grupos parlamentarios y sistemas de partidos*, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, 1985, pág. 20.

(27) Vid. PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Giuffré, Milán, 1976, pág. 201; también MANZELLA, *Il Parlamento*. Bolonia, 1977.

que son reconocidos formalmente en 1953 (28) y que permite en la actualidad votar por ideas y no por nacionalidades (29).

5. REQUISITOS DE LOS GRUPOS

A) NÚMERO DE MIEMBROS

Se ha tratado hasta ahora del concepto, origen e implantación de los grupos en la vida parlamentaria, y parece llegado el momento de pararse en los requisitos y condiciones para que los grupos puedan vivir, y protagonizar la actividad de las Cámaras. No se trata de hacer un análisis jurídico de su naturaleza (30), ni de los requisitos formales exigibles para su reconocimiento (31). Más bien se pretende realizar un análisis político sustancial.

Pues bien, tanto de la definición dada al inicio de este trabajo, como de la esencia de su función, caben destacar dos condicionamientos políticos esenciales para que los grupos puedan existir. El primero es que sean una especie de fotografía, lo más exacta posible, de los resultados electorales habidos en la configuración de la legislatura, pero exigiendo un número mínimo de miembros en cada grupo a fin de evitar a los marginales o individualidades de escaso peso electoral.

El segundo es que tengan cierta correspondencia ideológica con

(28) Resolución oficial de 16 de junio, 1953 (D.O., 21-7-1953).

(29) Vid. M. CAVERO, *El sistema de grupos en el Parlamento europeo*, en *Revista de Cortes Generales*, núm. 9 (1986), pág. 157-185.

(30) Sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios pueden consultarse las siguientes obras: A. TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, en *Rev. de Derecho Político*, núm. 9, 1981, págs. 58 a 63; F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, págs. 104 a 106; RESCIGNO, *Gruppi parlamentare*, en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, t. XIX, pág. 794; MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, pág. 36; PIZZORUSO, *Lezioni de Diritto Costituzionale*, Roma, 1978, pág. 261 y sigs.; TOSSI, *Diritto Parlamentare*, Milán, 1974, pág. 149 y sigs.; M. RAMÍREZ, *Los grupos parlamentarios*, en *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, pág. 77 y sigs.

(31) Estos requisitos se contienen en los Reglamentos de las Cámaras a cuyo efecto pueden consultarse las siguientes obras: «Boletín de Legislación Extranjera», *Cortes Generales*, Madrid, 1986, núms. 54-57, 60-67.

los partidos que los han apoyado en las elecciones, y mantengan cierta disciplina de voto y portavocía con éstos (32).

Centrando la cuestión en el primer requisito, es obvio que los grupos pretenden en primerísimo lugar el encasillamiento de todos los electos según su procedencia electoral de manera que puedan ocupar sus escaños conjuntamente con sus afines y diferenciadamente de sus opuestos. Pero aún más importante es que todos los parlamentarios electos queden clasificados en unas cuantas identidades políticas, desde las que con unidad de acción puedan hacer oír su voz y su voto en cuantas actividades se desarrollen en el Parlamento. Es simplemente una cuestión de racionalidad para que el debate y actividad parlamentaria no caiga en un individualismo anarquizante, y se encauce dentro de límites inteligibles para un razonable pluralismo democrático.

En el Parlamento británico la cuestión es muy simple, a lo que contribuye locativamente la forma rectangular del salón de sesiones. Esto es, a la derecha del *speaker* toman asiento quienes apoyan al Gobierno, y su izquierda la ocupan los miembros de la oposición; con lo que los grupos son sólo dos, los del sí y los de no.

Pero el pluralismo no es tan simple en el Continente. El salón de sesiones suele ser semicircular (el hemiciclo), y los sistemas electorales de representación proporcional más o menos manifiesta producen resultados electorales múltiples y complejos. Quizá no afectan a las grandes fuerzas electorales que por supuesto tienen un claro derecho a ser reconocidos como grupos por el propio peso específico de sus resultados en las urnas.

La cuestión consiste en fijar un límite a las fuerzas cuantitativamente marginales, y todos los Reglamentos parlamentarios se ocupan de este tema con diversidad y profusión. El pluralismo parlamentario queda garantizado con dos grupos, y sigue siendo posible con media docena de grupos, pero se dificulta y complica según se excede dicho número. Por eso los Reglamentos tratan de poner

(32) En esta misma idea coincide M. RAMÍREZ, *Grupos parlamentarios y sistema de partidos*, en «I Jornadas de Derecho parlamentario», vol. I-3, Madrid, 1985, pág. 121.

pies en pared para evitar el desbordamiento, cuando no, un filibusterismo u obstruccionismo de hecho.

Si se fija la atención en los Reglamentos de las Cámaras bajas de diversos países europeos resulta que Francia exige treinta diputados al menos para formar grupo (33), Italia pone la barrera en veinte diputados que puede rebajarse si los electos han alcanzado al menos 300.000 votos, pertenecen a un solo partido, y han presentado lista de candidatos en al menos veinte circunscripciones (34). Alemania pone el tope mínimo para formar grupo en el cinco por ciento de los diputados siempre que pertenezcan a un mismo partido, o excepcionalmente a varios, pero con la condición de que no hayan competido electoralmente (35). Grecia se apoya también en el cinco por ciento de los diputados, pero con la peculiaridad de que han de alcanzar al menos el diez por ciento de los sufragios emitidos (36).

Bélgica (37), Luxemburgo (38) e Irlanda (39) ponen como único límite que sean al menos tres, cinco y siete diputados, respectivamente. Algunos otros Reglamentos parlamentarios carecen de límite formal como los de Portugal (40) y Dinamarca (41), al igual que Holanda si bien en este último país los discursos en la tribuna tienen un límite de duración proporcional al número de diputados en cuyo nombre se habla (42). Finalmente, el Parlamento europeo exige un

(33) Artículo 19 del Reglamento de la Asamblea Nacional de 21-7-1959.

(34) Artículo 10 del Reglamento de la Cámara de los Diputados de 8-2-1971.

(35) Artículo 14 del Reglamento del Parlamento Federal (Bundestag) de 2-7-1980.

(36) Artículo 19 del Reglamento de la Cámara de Diputados de 14-10-1978.

(37) Artículo 9 del Reglamento de la Cámara de Representantes de Bélgica de 5-10-1931 puesto al día el 19-12-1979.

(38) Artículo 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Luxemburgo de 28-10-1965.

(39) Artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Representantes de Irlanda de 11-9-1922 (actualizado).

(40) Artículo 21 del Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal de 31-7-1976.

(41) Artículo 36.1 del Reglamento de la Asamblea Popular de Dinamarca de 17-2-1953 (actualizado).

(42) Artículo 75 del Reglamento de la 2.ª Cámara de los Estados Generales de los Países Bajos de 13-9-1983.

mínimo de veintiún diputados si pertenecen a un solo estado, quince si pertenecen a dos, y diez si son de tres o más estados (43).

Como puede observarse, el casuismo es grande y salvo la peculiaridad del Parlamento europeo que trata de primar los grupos ideológicos interestatales frente la tendencia no deseable de formar grupos por nacionalidades, en todos los demás casos, con más o menos habilidad, lo que se pretende es controlar la no excesiva proliferación de grupos que dificultarían el juego del pluralismo parlamentario (44).

Pero ésta es una de las más sinuosas cuestiones porque la realidad electoral es mucho más rica y variada de lo que los Reglamentos pueden prever, de ahí que en cada legislatura suele haber variaciones, confiriéndose la calidad de grupos a minorías cuyos votos son indispensables para una investidura, o para la elección de la Mesa de la Cámara, o para cualquier otra incidencia política.

Baste pasar revista a las cuatro legislaturas del Congreso de los Diputados transcurridas desde la transición en 1977 y si bien los sucesivos Reglamentos han venido girando en torno a la cifra tope de quince diputados como mínimo exigible para formar grupo parlamentario (45), lo cierto es que cabe resaltar las siguientes singularidades:

En la primera y segunda legislaturas (1977-79 y 1979-82) en que no hubo gobierno de mayoría absoluta, el grupo que apoyaba el ejecutivo de UCD fue débil ante las aspiraciones de los partidos y hubo de consentir las siguientes singularidades. Primero, que el partido socialista multiplicara su voz en el hemiciclo a través de dos grupos diferenciados en la primera legislatura, y mediante tres grupos en la segunda legislatura (46).

(43) Artículo 26 del Reglamento del Parlamento Europeo de 26-3-1981.

(44) El requisito del número mínimo para formar grupo parlamentario es cuestión igualmente vigente en los Parlamentos regionales. Vid. IMMA FOLCHI-ISMAEL E. PITARCH, *Aspectos de la organización parlamentaria en los Estatutos de Euskadi, Cataluña, Galicia y Andalucía*. Rev. de Cortes Generales, núm. 6, 1985.

(45) Vid. artículo 20 del Reglamento del Congreso de 21-10-1977, y el artículo 23 del Reglamento vigente de 10-2-1982.

(46) En efecto, el PSOE obtuvo 118 escaños en la primera legislatura, pero los distribuyó entre los grupos «Socialista del Congreso» (103 escaños)

Segundo, que Convergencia y Unió, y PNV tuvieron que unirse inicialmente para formar grupo en la primera legislatura, puesto que por separado no reunían los quince escaños fijados como mínimo para tal fin, y, sin embargo, al aprobarse el Reglamento provisional de la Cámara se les permitió formar grupo por separado con trece y ocho diputados, respectivamente (47). Segundo, que el partido andalucista que se presentó a las elecciones por vez primera en 1980 obtuvo sólo cinco diputados, y la situación fue forzada para reconocerles grupo propio.

En la tercera legislatura (1982-86) con mayoría absoluta del PSOE ya no resultó útil la existencia de tres grupos tras el mismo partido, y los 202 diputados socialistas se alinearon ortodoxamente en un solo grupo en apoyo del Gobierno (48). En total existieron seis grupos, pero con la peculiaridad de que cuatro de ellos, no reunían el mínimo de quince diputados como exige el Reglamento para formar grupo (49).

En la cuarta legislatura (1986-89) resultó que por secesión del grupo de Coalición Popular, del PDP y del PL se formó un Grupo Mixto que llegó a sobrepasar la cincuentena de diputados, con lo que los seis genuinos u originarios de dicho grupo (50) se sintieron por una parte invadidos y limitados en sus atribuciones, y los demás

y «Socialistas de Catalunya» (15 escaños); y en la segunda legislatura obtuvo 121 diputados que fueron distribuidos entre los grupos «Socialista del Congreso» (98), «Socialista de Catalunya» (17) y «Socialista vasco» (6).

(47) El grupo inicial se denominó «Minoría vasco-catalana» con 21 diputados, y posteriormente se permitió su escisión en dos grupos: «Minoría Catalana» (13) y «Vasco del PNV» (8).

(48) A ello responde el párrafo 2 del artículo 23 del Reglamento del Congreso que fue una concesión socialista y que dispone «en ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar grupo parlamentario los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

(49) Pero si reunían las condiciones excepcionales previstas por el artículo 23.1, o sea, más de cinco escaños, y con el 15 por 100 de votos en las circunscripciones en que hubiesen presentado candidatura, o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la nación.

(50) Estos seis eran dos de E.E. y uno de cada uno de los siguientes partidos: PAR, AIC, UV y CG.

que formaban parte de partidos de mayor entidad electoral (51) lograron un «status» especialísimo de «agrupación», que ha sido la ortopedia que de hecho les ha permitido funcionar como si se tratase de verdaderos grupos políticos (52). A su vez el PNV que originariamente tuvo seis diputados, continuó con cuatro diputados por escisión de dos de ellos (53).

Como puede apreciarse de toda esta flexible movilidad —que con mayor o menor riqueza es reproducible en otros países— resulta difícil encasillar a los grupos parlamentarios dentro de unos límites fijos; pero sí cabe constatar que en España nunca han pasado de la decena en las cuatro últimas legislaturas (54) que la tendencia es a bajar, y que casi nunca han existido grupos parlamentarios con un respaldo menor al cinco por ciento del censo electoral nacional, o del quince por ciento de los votos de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas.

En conclusión, y a pesar de la movilidad de las condiciones y circunstancias, los grupos parlamentarios tienden a ser pocos para el ordenado desarrollo del pluralismo democrático, pues si bien las posiciones políticas pueden ser individualmente ilimitadas, la racionalidad parlamentaria impone en todos los países, por vía de hecho o de derecho, su limitación a través de unos pocos grupos parlamentarios.

B) CORRESPONDENCIA ENTRE GRUPOS Y PARTIDOS

Ya se ha dicho con anterioridad que los partidos y los grupos parlamentarios tienen un origen y una evolución paralela, e incluso

(51) Eran 25 diputados del PDP, 11 del PL y 7 de Izquierda Unida.

(52) Resolución de la Presidencia del Congreso de 11-9-86 (B.O.C., Serie E, núm. 3) para las Agrupaciones de I.U. y de la Democracia Cristiana, y de 11-2-1987 («B.O.C.», Serie E; núm. 21) para la Agrupación Liberal.

(53) Se trató de la escisión de Garaicoechea del PNV que arrastró consigo a dos diputados que se integraron en el grupo mixto, si bien el grupo del PNV pudo quedar vivo gracias a la previsión del artículo 27.2 del Reglamento del Congreso.

(54) En la primera legislatura convivieron inicialmente siete grupos parlamentarios, y ocho al final. En la segunda legislatura se reconocieron diez grupos. En la tercera legislatura hubo seis grupos. Y en la cuarta, seis grupos y tres agrupaciones.

en algunos casos históricos, ciertos grupos parlamentarios crearon corrientes de entendimiento con sus respectivos comités electorales, lo que facilitó el nacimiento de muchos partidos políticos. En cualquier caso, grupos y partidos tienen una vida correlativa, y en la actualidad no hay grupo parlamentario que pueda existir si no tiene su apoyo y correspondencia con un partido político, ni partido político que se precie si no tiene un propio grupo parlamentario.

Hay un sector de la doctrina que llega a considerar a los grupos parlamentarios como verdaderos órganos de los partidos (55), si bien se dan casos en que son varios los partidos que se integran en un mismo grupo parlamentario y diputados «asociados» a un grupo político y no afiliados al partido matriz (56). Pero cualquiera que sea la realidad, lo cierto es que, en términos generales, siempre puede encontrarse una línea de relación entre el grupo y el partido, o viceversa. A veces son los líderes del partido que están integrados en el grupo parlamentario; otras, en que los parlamentarios gozan de posiciones de mando y privilegio dentro de la estructura del partido. De una u otra forma la correspondencia entre grupos y partidos es no sólo evidente, sino absolutamente real y necesaria.

No es aquí cuestión de si el partido prevalece sobre el grupo o viceversa. Lo importante es que haya una estrecha correlación, y en los países en que predomina el sistema electoral de lista bloqueada y cerrada, como España, es a todas luces evidente la dependencia de los electos de los dirigentes del partido que los incluyen en la lista, pero es que incluso hay casos en que la asignación económica de los parlamentarios se percibe a través de una cuenta única manejada por el partido (57).

(55) Vid. P. PETTA, *Gruppi parlamentaire e partiti politici*, en *Rivista italiana per le Scienze Giuridiche*, 1970, pág. 244.

(56) Este último supuesto está previsto en varios Reglamentos parlamentarios (ver artículo 24.3 del Reglamento del Congreso), pero de hecho no se ha dado nunca. En cambio, sí se han dado casos de varios partidos integrados en un mismo grupo (Coalición Democrática en 1982; Coalición Popular e Izquierda Unida en 1986), pero son situaciones transitorias que tienden a la absorción o a la disolución.

(57) En España los parlamentarios del PSOE, CDS, e IU, cobran sus percepciones que como legisladores les corresponden no directamente de la habilitación del Congreso, o del Senado, sino indirectamente, mediante inter-

A esta finalidad de lograr la correspondencia entre grupo y partido, contribuyen también estos tres condicionamientos. Primero, que no se suele permitir la constitución de grupo separado a parlamentarios que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral (58). Segundo, existe la misma prohibición para los electos que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado entre el electorado (59). Tercero, que los grupos deben adoptar denominaciones que se correspondan con la que concurren a las elecciones (60).

En conclusión, todos los usos, normas y principios hacen que los grupos sean una correa de transmisión, o una traducción parlamentaria de sus correspondientes partidos, y como quiera que los partidos de hoy en día son sólidos y fuertemente estructurados, resulta conclusión obligada que los grupos parlamentarios sean igualmente robustos y fuertemente disciplinados.

La disciplina resulta de esta forma un ingrediente de cohesión indispensable al grupo (61). Es indispensable a la unidad de dirección política, y lo es, igualmente, para los propios miembros, pues su actividad parlamentaria está condicionada por el grupo, y por los propios Reglamentos de las Cámaras que marginan, hasta casi anular la capacidad de los parlamentarios fuera de grupo. Esto sin tomar en cuenta las medidas de retorsión que contra los eventuales indisciplinados puede adoptar el partido, como es la no inclusión en futuras listas de candidatos, e incluso retenciones en las asignaciones de los parlamentarios.

vención del partido, siendo de destacar que en estos momentos, dichos parlamentarios constituyen una gran mayoría de las Cámaras.

(58) Así lo dispone el artículo 23-2 del Reglamento del Congreso artículo 27-3 del Reglamento del Senado y artículos 19, 22, 20 y 19, respectivamente, de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos de Cataluña, Galicia, Andalucía y País Vasco.

(59) Vid. artículo 23-2 del Reglamento del Congreso.

(60) Vid. artículo 27-4 del Reglamento del Senado, y en la realidad española, la denominación de los grupos se identifica con facilidad con los partidos que electoralmente los han apoyado.

(61) Sartori distingue la autodisciplina (la que proviene del Grupo) de la heterodisciplina (la que dimana del partido). En «L'avenir des parlements», en Bull. Sedeis, febrero 1964, pág. 28.

La disciplina se hace patente en el momento de las votaciones, que es cuando los grupos actúan como un sólo hombre. Los británicos han institucionalizado el «látigo» (*whip*) parlamentario, que con sus ayudantes y sus órdenes (orales, y razonadamente escritas en muchas ocasiones), mantienen la disciplina de voto (62). Algún sector de la doctrina ha criticado este hecho que convierte al diputado en un simple comisionado del partido (63), y que incluso lo tiraniza cuando le obliga a votar contra su voluntad (64).

La verdad es que esto ocurre en muy contadas ocasiones, pues las convicciones del diputado deben coincidir con las del partido al que voluntariamente se ha afiliado, y además, los grupos también saben conceder excepcionalmente libertad de voto en cuestiones de conciencia (65).

Ciertamente que estas características no prevalecen en todos los parlamentos, aunque sí en los de nuestro entorno democrático de Europa, y resulta curioso, por extraño (aunque históricamente explicable), que en la democracia norteamericana no se viva esta disciplina de grupo ni de partido, mientras que en la poco democrática URSS, dicha disciplina sea férrea.

Pudiera parecer antidemocrática tanta disciplina y, «sin embargo, así como del cuerpo electoral se abstraen o se distraen las peculiaridades individuales para concentrarlo todo en unos cientos de parlamentarios, así de éstos, se sigue abstrayendo para reducir las alternativas reales a muy pocas, de dos a cinco como mucho, en casi todas las cuestiones políticas» (66). Incluso cabría recordar que las posibilidades de voto son sólo tres (sí, no, y abstención), y para que se adopten sin individualismos y sin genialidades, pero sí con

(62) Vid. M. FRAGA IRIBARNE, *El Parlamento británico*, Madrid, 1961, pág. 113 y siguientes; ROBERTS, GEOFFREY K.: *El Parlamento británico en 1985*, Rev. Estudios Políticos, Madrid, núm. 51, mayo-junio 1986 (págs. 263-285).

(63) Vid. J. WALINE, *op. cit.*, pág. 1123.

(64) Vid. N. PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, pág. 764.

(65) Tal fue el caso del Grupo de Alianza Popular cuando se debatió la derogación de la pena de muerte, y también del Grupo de Coalición Popular en el caso de la fecundación in vitro.

(66) A. TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, en Rev. de Derecho Político, núm. 9, 1981, pág. 55.

racionalidad y congruentemente con un electorado que vota a partidos, es claro que el voto disciplinado de los grupos facilita el juego de una democracia racionalizada. Se trata, en definitiva, de un tributo a la eficacia del pluralismo democrático, frente al liberalismo anarquizante del sistema asambleario. La democracia exige una racionalidad, a la que contribuye de manera muy significativa la disciplina del voto de los grupos parlamentarios.

Frente a esta conclusión nada puede alegarse en contra a través de la teoría (más bien falacia actual) del mandato imperativo, tal y como ha quedado antes expuesto. Sí tiene, en cambio, singular trascendencia el fenómeno de transfuguismo parlamentario, es decir, el uso harto frecuente en el Parlamento español del trasvase de miembros de un grupo a otro. No es éste el uso en otros parlamentos democráticos más consolidados por las tradiciones y los usos, y, por otra parte, hay que reconocer que un diputado tiene el derecho a cambiar de opinión y de partido. Hasta hombres eminentes como Churchill, lo han hecho. Pero evidentemente se deben de tratar de casos excepcionales que en buena ética política deberían ir acompañados de la dimisión del tráfuga para ser consecuente con los electores que le eligieron dentro de una opción política a la que ahora renuncia y le da la espalda.

En nuestro país trataron de prohibirse estos casos de transfuguismo en la Ley reguladora de las elecciones locales de 1978 (67) que sancionaba con la pérdida de su cargo al electo que dejara de pertenecer al partido que le sirvió de apoyo electoral, con lo que la titularidad representativa se atribuía muy claramente al grupo o partido, y no al elegido. Este precepto fue recurrido en amparo ante el Tribunal Constitucional, que interpretó el artículo 23 de la Constitución en el sentido de que los ciudadanos eligen directamente

(67) La Ley 39/1987, de 18 de julio, vinculó jurídicamente el cargo de electo local al partido en cuya lista se había presentado a las elecciones (artículo 11-7), lo cual provocaba el cese automático del electo si se separaba de su partido o grupo. Este precepto fue recurrido en amparo ante el Tribunal Constitucional que lo estimó en base al artículo 23-1 y 2 de la Constitución; pero la doctrina no resulta del todo convincente en la medida que la Sentencia estimatoria (de 4 de febrero de 1985), fue objeto de voto particular por dos Magistrados. La doctrina se reitera en la Sentencia de 21 de febrero de 1983, si bien formulando voto particular tres Magistrados del referido Tribunal Constitucional.

a sus representantes y no a través de los partidos ni de ninguna otra organización que mediatice la voluntad electoral, lo que ha sido acatado dogmáticamente por la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral (68).

En verdad que la cuestión no debe considerarse definitivamente cerrada, pues la Constitución (69) también reconoce claramente a los partidos políticos como «instrumento fundamental para la participación política» y como piezas concurrentes para «la formación y manifestación de la voluntad popular», y, por otra parte, no parece muy defendible que la práctica del transfuguismo pueda alterar impunemente los resultados obtenidos en las urnas.

En cualquier caso, esta importante cuestión, es más de sociología política que de derecho constitucional, y es evidente que desde aquel punto de vista, en los sistemas electorales de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, los escaños pertenecen mucho más a los partidos, que a los parlamentarios electos, y sería muy de desear que el decantamiento natural y ético de los usos políticos en nuestro país, pongan coto a práctica tan discutible, como es el transfuguismo (70).

Pudiera desprenderse que las apuntadas características configuradoras de los grupos parlamentarios (asociaciones disciplinadas), hacen derivar el sistema político hacia una oligarquía parlamentaria, y es preciso salir al paso de tal apariencia.

Es cierto que en las actuales democracias parlamentarias, el pluralismo ideológico se hace patente a través de unos pocos canales

(68) En efecto, esta Ley no entra en mayores distinciones y acata el criterio del Tribunal Constitucional. Vid. CAZORLA y otros en «Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Edición Civitas, Madrid, 1986 y Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio.

(69) Artículo 6.

(70) En algún caso concreto se ha comprobado que el transfuguismo ha encubierto verdaderas deslealtades políticas (cuando posibilitan la inversión del signo gubernamental, con desprecio y traición al electorado) y llegando a veces a verdaderos casos de corrupción, con muy evidentes síntomas de sobornos y de contraprestaciones de muy discutible índole. En este sentido, es reciente la virulenta reacción de la prensa contra un marcado caso de transfuguismo (vid. «El País» de 14-5-1989, pág. 17; «Diario 16» (de 14-5-89, pág. 8, y de 16-5-89, págs. 2 y 12 y «ABC» de 14-5-89, págs. 38 y 39).

o grupos; pero hay que destacar que dichos grupos han sido definidos como asociaciones voluntarias, y que la disciplina interna es resultado de un proceso democrático.

En efecto, la vida interna del grupo es una difícil simbiosis entre el liderazgo del partido y del portavoz, y de las diversas opiniones que se dan en su seno. Es un problema sociológico más que jurídico, pero en todo caso los reglamentos internos de cada grupo, tratan de regular en general el proceso de formación de sus decisiones que se decantan a través de sus reuniones plenarios y mediante votaciones en que suele regir el principio de las mayorías.

De todas formas, la calidad personal de algunos miembros combinados con el fenómeno de los liderazgos naturales, son hechos que inciden de manera muy sensible en la formación de la voluntad del grupo, aunque siempre impere formalmente el criterio resultante de una votación que, en todo caso, legitima la esencia democrática de los grupos parlamentarios.

6. IMPORTANCIA DE LOS GRUPOS EN LA VIDA PARLAMENTARIA

Pudiera pensarse en buena lógica que los titulares de los derechos y del impulso parlamentario, son los diputados. Pues bien, en el parlamentarismo racionalizado del mundo actual, nada hay más lejano de la realidad. Son los grupos quienes acaparan las funciones parlamentarias más trascendentes e importantes, y sus portavoces son quienes instrumentalizan toda la actividad parlamentaria.

En esto radica la importancia y transcendencia de los grupos en la actualidad. Un diputado fuera de grupo, no es nada, y dentro de un grupo lo puede ser todo; puede ser el portavoz, o uno de los portavoces de área o comisión; puede ser miembro de la Junta directiva o del Consejo de Dirección del Grupo; y puede ser simple impulsor de las actividades del grupo. Un diputado sin grupo (no inscrito) es prácticamente un puro oyente en el parlamento.

Al efecto de contrastar estas afirmaciones, va a tomarse como

También puede verse a J. DE ESTEBAN, *La Constitución y el transfuguismo político* en el «País» de los días 5, 6, 7 de agosto de 1982.

punto de referencia a los usos reales y reglamentarios del Congreso de los Diputados español, en la inteligencia de que la mayor parte de los hechos que siguen, son muy parecidos a los que podrían encontrarse en cualquier otra Cámara democrática de nuestro entorno.

Es significativo afirmar que el único derecho real y verdadero que tiene el diputado, es el de dejar de serlo, es decir, el de renunciar a su mandato (70^{bis}). Otros derechos muy fundamentales del diputado, como es el de hablar, y el de votar, se encuentran muy mediatizados por el grupo. En efecto, ningún diputado—salvo el portavoz— puede solicitar y hacer uso de la palabra, si no obtiene previamente la venia o el encargo del grupo. Teóricamente el Reglamento otorga a los diputados el derecho de palabra en casos singulares, pero raramente se hace uso de esta posibilidad (71), y a veces, nunca (72). En lo que respecta al derecho a preguntar (73), y a interpelar (74), si bien no existe restricción formal alguna, lo cierto es que la Mesa de la Cámara no admite ninguna de estas iniciativas si no se halla avalada por el portavoz del grupo, y ello incluso para las preguntas escritas (75).

Por lo que respecta al voto (75^{bis}), que es un derecho que se

(70^{bis}) Artículo 224 del Reglamento del Congreso, al que se referirán en lo sucesivo todos los artículos que en nota se citen. En este punto, aún cabría formular alguna objeción, pues el grupo parlamentario ha intervenido alguna rara vez en que un diputado quiso renunciar y fue frenado en su derecho, porque su sustituto no era la persona conveniente (caso de don Ciriaco de Vicente, cuya renuncia para poder acceder a un puesto de Consejero del Tribunal de Cuentas, se frustró por explicables conveniencias del Grupo socialista al que pertenece).

(71) Hablar en los debates en Comisión (salvo los que son Ponentes o Portavoces) (artículo 114), en casos de cuestiones de orden (artículo 12) o alusiones (artículo 71); en sesiones informativas del Gobierno (artículo 203-3).

(72) Para pedir la comparecencia del Defensor del Pueblo (artículo 200) y para formular objeciones al ejercicio de la delegación legislativa (artículo 153).

(73) Artículo 185.

(74) Artículo 180.

(75) Realmente la actitud de la Mesa está justificada, porque si para un derecho menor, como es la petición de datos, informes y documentos, los diputados precisan del aval de su portavoz (artículo 7), no es de extrañar que también se exija para preguntas e interpelaciones.

(75^{bis}) Artículo 6-39.

ejercita por cada diputado y que es «individual e indelegable» (76), ya se ha expuesto antes la importancia y transcendencia de la disciplina del mismo. Ciertamente que en el caso del voto secreto y por papeleta (77), es difícil controlar dicha disciplina, pero raramente se producen sorpresas en estos casos (78). Mayor singularidad ofrece el supuesto en que el voto de los diputados se presume a través del llamado «voto ponderado» en que el portavoz vota con tantas voces como miembros registrados tiene el grupo (79).

También tienen derecho los diputados a formar parte de una Comisión (80), pero, por supuesto, mediando siempre propuesta del grupo respectivo (81), e igualmente perciben una asignación económica (82) que a pesar de ser una de las tradicionales prerrogativas del parlamentario, lo cierto es que la gran mayoría de los diputados la reciben —a veces moderada o modulada— a través del grupo.

Y nada más. Sólo esto que es bien poco y racionado, constituyen los derechos de los diputados, que otrora protagonizaban la vida parlamentaria a base de elocuencia e iniciativas individuales.

En la actualidad, todo el protagonismo recae sobre los grupos, y eso que el Reglamento sólo dedica siete artículos a su específica regulación (83), aunque es constatable que sólo pocos preceptos reglamentarios dejan de hacer alguna alusión, más o menos importante, a los grupos.

En concreto, el derecho de iniciativa legislativa que no protagoniza el Gobierno (cuya facultad en este punto es absorbente), es monopolizada en un 99 por 100 por los grupos parlamentarios (84).

(76) Artículo 79-2.

(77) Artículo 87.

(78) Un caso de indisciplina claro fue el voto frustrado que se produjo en el Congreso en la primavera de 1988 para ocupar una vocalía del Consejo Superior del Poder Judicial; pero dicha incidencia fue rectificadada un año después por el Senado.

(79) Casos del artículo 39-4 y del 88-2, que son similares al caso que regula el artículo 48 de la Asamblea Nacional Francesa.

(80) Artículo 6-2.

(81) Artículos 40, 47 y 48.

(82) Artículo 9.

(83) Artículos 23 a 29.

(84) Artículo 126-1-2.

Los diputados individuales carecen de este derecho de presentar proposiciones de ley, aunque sí podían ejercitarlo si se reunieran quince (85), lo que no ocurre nunca porque no resulta fácil el entendimiento de tantos diputados de distintos grupos, y si son del mismo resulta más confortable actuar a través del propio grupo.

Otras iniciativas parlamentarias son sólo posibles a través de los grupos, tales son las proposiciones no de ley (86), las mociones consecuencia de interpelación (87), las interpelaciones (88), las propuestas de nombramiento para la designación de personas (89). Cuestión más trascendente, como la moción de censura, precisa de una décima parte de los diputados para presentarla (90) lo cual significa una limitación de hecho para los diputados individuales y para los grupos menores (los de menos de treinta y cinco miembros).

En el trámite de investidura del Presidente del Gobierno los grupos son protagonistas (91) incluso en las consultas previas que realiza la Corona (92), y lo mismo ocurre parlamentariamente con la cuestión de confianza (93). Referencia obligada precisa la Junta de Portavoces que es una especie de plenillo en el que cada portavoz actúa y vota ponderadamente por todos los diputados de su respectivo grupo (94).

Más derechos de los grupos son la iniciativa para el trámite de la reforma constitucional (95), para que se procese como Ley ordinaria un decreto de ley (96) para presentar enmiendas de totalidad en exclusiva (97), y de hecho también las de articulado, y en fin, para las demás cuestiones que se enumeran: Convocar el Pleno (98),

(85) Artículo 126-1-2.º

(86) Artículo 193.

(87) Artículo 184.

(88) Artículo 180.

(89) Artículo 204.

(90) Artículo 175 y 177.1.2.

(91) Artículo 171.3.4.

(92) Artículo 99 de la Constitución.

(93) Artículo 174.3.

(94) Artículo 39.

(95) Artículo 146.

(96) Artículo 151.

(97) Artículo 110.3.

(98) Artículo 54.

la Junta de portavoces (99), la Diputación Permanente (100), y las Comisiones (101). Solicitar la constitución de Comisiones de Investigación (102), la publicación de votos particulares rechazados en dichas comisiones (103), la alteración del Orden del Día (104), la moción de cierre del debate (105), y que la votación sea secreta (106).

Aunque nada diga el Reglamento, de hecho los grupos solicitan las comparecencias en comisión para informar de autoridades y personas ajenas a la Cámara (107), distribuyen los escaños entre sus diputados (108), encargan a diputados concretos que hagan uso de la palabra en pleno y comisiones, asignan a los diputados a comisiones y a ponencias, y tienen el derecho exclusivo a explicar el voto (109).

En cuanto a las votaciones es ostensible cómo el portavoz y sus adjuntos, instruyen visiblemente del sentido del voto a los diputados de su grupo, levantando la mano con un dedo (voto positivo), con dos (abstención), y con tres (voto negativo).

Es cierto que en algunas pocas de las facultades apuntadas, el derecho debe ser ejercido conjuntamente por dos grupos, o por un número ciertamente elevado de diputados, que suele ser en torno a setenta (110), pero de hecho se utiliza la vía de los grupos por ser menos laboriosa que tener que recoger un elevado número de firmas de los diputados.

En conclusión, la importancia de los grupos en la vida parlamentaria es notoria y manifiesta, y nada se debe hacer para limitar

(99) Artículo 39.

(100) Artículo 56.4.

(101) Artículos 42, 47 y 48.

(102) Artículo 52.1.

(103) Artículo 52.6.

(104) Artículos 67.4 y 68.

(105) Artículo 76.

(106) Artículo 85.

(107) Artículo 44.

(108) Artículo 55.

(109) Artículo 89.

(110) En efecto, se exige un quinto de los diputados para ejercitar las iniciativas a que se refieren los artículos 39, 54, 52, 56.4, 62.2.1, 63.3, 64, 67.4, 68, 85 y 146; la mitad más uno en el artículo 61.2 y dos tercios en el artículo 147.

su protagonismo, pues el parlamentarismo racionalizado que emerge tras la Primera Guerra Mundial, impone con carácter general que la democracia parlamentaria manifieste su pluralismo a través de grupos que sean capaces de llegar a ser mayorías gubernamentales.