

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO  
DE LOS DIPUTADOS ACERCA DE LA INCIDENCIA SOBRE  
UN GRUPO PARLAMENTARIO DEL CAMBIO DE GRUPO  
POR PARTE DE UN SEÑOR DIPUTADO

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 5 de julio de 1993, y mediante el escrito registrado con el número 797, los señores diputados don Lorenzo Olarte Cullén, don Luis Mardones Sevilla, don José Carlos Mauricio Rodríguez, don Adán Pablo Martín Menis y don José María Mur Bernad (pertenecientes los cuatro primeros a la formación política de Coalición Canaria y el quinto de ellos a la formación política del Partido Aragonés Regionalista) expresaron su voluntad de constituirse en el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, y designaron como portavoz titular al señor Olarte, como portavoz adjunto al señor Mur y como portavoz adjunto al señor Mauricio.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 6 de julio de 1993, acordó aceptar la declaración de voluntad contenida en el mencionado escrito y, de acuerdo con lo previsto en los artículos 23 y 24 del Reglamento, tener por constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria cuyos portavoces serían los indicados en dicho escrito.

2. El día 7 de julio de 1993 don José María Mur Bernad presentó el escrito registrado con el número 824, por el que manifestaba su voluntad de causar baja en el Grupo Parlamentario

de Coalición Canaria y de incorporarse al Grupo Parlamentario Mixto.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 8 de julio de 1993, acordó aceptar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 del Reglamento, la declaración de voluntad contenida en el escrito y, en consecuencia, tener al señor Mur por baja en el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y por alta en el Grupo Parlamentario Mixto.

Una vez adoptado tal acuerdo, la propia Mesa, en la misma reunión del día 8 de julio, resolvió encomendar a la Secretaría General la elaboración de un Informe acerca de la incidencia que sobre el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria podría tener el expresado abandono del mismo por el señor Mur.

## II. INFORME

### A) *Planteamiento*

La cuestión suscitada es la de si el abandono por parte del señor Mur del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria afecta o no a la subsistencia de éste como tal Grupo Parlamentario.

A este respecto, los preceptos aplicables son los siguientes:

– En primer lugar, el artículo 23.1 del Reglamento, conforme al cual «los diputados, en número no inferior a 15, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los diputados de una o varias formaciones políticas que, aún sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a 5 y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

Debe subrayarse que la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria se realizó al amparo de la previsión según la cual pueden constituir Grupo Parlamentario los diputados pertenecientes a varias formaciones políticas (en este caso, Coalición Canaria y Partido Aragonés Regionalista), siempre que el número de diputados no sea inferior a 5 (tal era precisamente la cifra resultante de sumar los correspondientes a ambas formaciones políticas) y las formaciones hayan obtenido el 15 por 100 de los votos en las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura (siendo así que, como consta en la página 11 del acta correspondiente a la reunión celebrada por la Mesa de la Cámara el día 6 de julio, «la suma de los votos obtenidos por ambas formaciones políticas en el conjunto de las circunscripciones en las que han presentado candidaturas excede del 15 por 100 de los votos válidos emitidos en las mismas, y tal exceso se produce incluso si se considera por separado cada una de tales formaciones en el conjunto de las circunscripciones en las que se han presentado»).

– Artículo 24, apartados 1 y 2, del Reglamento, conforme a los cuales «la constitución de los Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara»; «en el mencionado escrito, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, deberán constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los diputados que eventualmente puedan sustituirle».

– Artículo 27.1 del Reglamento, en el que se dispone que «el cambio de un Grupo Parlamentario a otro, con excepción del Mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones, siendo en todo caso aplicable lo dispuesto en el artículo anterior».

– Artículo 27.2 del Reglamento, en cuya virtud «cuando los componentes 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».

Pues bien, sobre la base de los preceptos transcritos, y especialmente del artículo 27.2 del Reglamento, resulta que no concurre, en este caso, el supuesto previsto en el Reglamento como determinante de la disolución de los Grupos Parlamentarios. Ello no obstante, los términos en los que se ha encomendado a la Secretaría General la elaboración del Informe obligan a la consideración sucesiva de las dos cuestiones siguientes: si el abandono por parte del señor Mur del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria constituye una causa de ineficacia sobrevenida de la declaración de voluntad constitutiva del mismo y del correspondiente acuerdo de la Mesa; y si tal abandono acredita la existencia de un fraude de ley determinante de la invalidez originaria de la constitución.

B) *Sobre la eventual ineficacia sobrevenida de la declaración de voluntad constitutiva del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y del correspondiente acuerdo de la Mesa de la Cámara*

No parece dudoso que la respuesta a la cuestión planteada en el epígrafe ha de ser necesariamente negativa. En efecto, admitida, en hipótesis –pues ésta es cuestión que se considerará a continuación–, la validez y la eficacia de la declaración de voluntad originaria en cuya virtud se constituyó el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y, en consecuencia, del acuerdo de la Mesa de la Cámara del día 6 de julio de 1993 por el que se tuvo por constituido dicho Grupo–, parece obvio que la desaparición sobrevenida de dicha eficacia inicial sólo puede tener lugar (prescindiendo ahora de supuestos rigurosamente ajenos al caso aquí considerado) cuando concurre la circunstancia prevista por el artículo 27.2 del Reglamento: es decir, cuando el número de miembros del Grupo se reduce a una cifra inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución.

Ahora bien, en el presente caso tal reducción no ha tenido lugar, ya que el número de diputados integrados en el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria sigue siendo de cuatro, esto es, una cifra superior en uno a la mitad del mínimo exigido para su constitución. En consecuencia, estando expresamente regulada en el Reglamento la cuestión de la repercusión que la reducción del número de miembros de un Grupo puede tener sobre la subsistencia de éste, y no concurriendo en el supuesto considerado los requisitos reglamentariamente exigibles para que proceda acordar la disolución, la única conclusión razonable es la de entender que el abandono del señor Mur Bernad no constituye una causa de ineficacia sobrevenida de la declaración de voluntad originaria.

C) *Sobre la eventual invalidez de la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por estar incurso en fraude de ley*

1. Cuestión sustancialmente distinta a la anterior, y que se considera seguidamente, es la de si la declaración inicial de voluntad —y, en consecuencia, el acuerdo de la Mesa— estaba afectada por la causa de nulidad consistente en haberse realizado en fraude de ley.

El concepto de fraude de ley se define en el artículo 6.4 del Código Civil en los siguientes términos: «Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir.»

Y la jurisprudencia ha definido en términos similares, ya desde antiguo, la figura del fraude de ley: así, la Sentencia de 10 de octubre de 1962 lo caracteriza como un «ataque solapado a las normas, precisamente para buscarlas con apariencias externas de legalidad hasta escrupulosas»; la de 25 de abril de 1975, por su parte, describe el fraude de ley como «escapar de

un mandato legal apoyándose en las mismas leyes»; y en la jurisprudencia más reciente, puede citarse la Sentencia de la Sala de lo Social de 5 de diciembre de 1991, Aranzadi 9041, en cuyo FD 2 se señala que «en la entraña y en la propia naturaleza del fraude de ley está la creación de una apariencia de realidad con el propósito torticero de obtener de ella unas consecuencias que la auténtica realidad, no aparente, sino deliberadamente encubierta, no permitirían».

2. Ante todo, debe precisarse que el concepto expuesto de fraude de ley resulta de aplicación a todo el ordenamiento jurídico y, por tanto, también al ámbito jurídico-parlamentario. Así resulta de las dos consideraciones siguientes:

– En primer lugar, del artículo 4.3 del Código Civil, conforme al cual «las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes» (concorde, por lo demás, en relación específica con el fraude de ley, con lo dispuesto por el artículo 11.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto de todos los órdenes jurisdiccionales).

– Y en segundo lugar, de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, en cuyo FJ 8 se afirma lo siguiente: «...el fraude de ley, en cuanto institución jurídica que asegura la eficacia de las normas frente a los actos que persiguen fines prohibidos por el ordenamiento o contrarios al mismo, es una categoría jurídica que despliega idénticos efectos invalidantes en todos los sectores del ordenamiento jurídico. En rigor ni siquiera podría sostenerse hoy que el artículo 6.4 del Código Civil, que contempla con carácter general el fraude de ley, es una norma exclusiva de la legislación civil. El citado precepto, como la mayor parte de los que integran el Título Preliminar, es aplicable a todo el ordenamiento, y sólo por tradición histórica, sin duda respetable, conserva en el Código Civil su encaje normativo».

3. Expuesto el concepto jurídico-positivo y jurisprudencial del fraude de ley, y acreditada la aplicabilidad del mismo al

ámbito jurídico-parlamentario, su proyección sobre el supuesto aquí considerado exige afirmar, ante todo, la necesidad de que, en el supuesto de que la Mesa aprecie la existencia de indicios de fraude de ley y antes de que se proceda a adoptar una decisión definitiva al respecto por la propia Mesa, se otorgue a los señores diputados que manifestaron la voluntad de constituir el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria la posibilidad de formular alegaciones acerca de esta cuestión.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la declaración de una serie de actos como incursos en fraude de ley supone la constatación de una situación objetivamente antijurídica, constatación a la que se liga la producción de un efecto jurídico desfavorable para quienes han realizado los actos correspondientes. En realidad, la declaración de la invalidez del acuerdo de constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria supondría la revisión de oficio por la Mesa de la Cámara de un acto favorable previo. Y ciertamente la revisión de actos favorables no puede realizarse, por imperativo en último término del artículo 24.2 de la Constitución, sin previa audiencia del interesado.

Resulta obvio que mientras no se reciban las alegaciones que, en su caso, puedan realizar los diputados afectados en relación con la posible existencia de un fraude de ley, no será posible la formulación de un juicio cabal y completo acerca de ésta. Sin embargo, y por otra parte, es también claro que la Mesa no debiera acordar la iniciación de oficio de un procedimiento dirigido a constatar la posible existencia de un fraude de ley si no concurren, al menos, unos indicios preliminares de que tal fraude haya podido tener lugar. Las consideraciones siguientes se dirigen, por consiguiente, a posibilitar la realización de ese juicio preliminar, dentro, en todo caso, del ámbito estrictamente jurídico en el que el presente Informe necesariamente se ha de mover (y esta observación, como se acretará, es fecunda en consecuencias prácticas).

4. Reiteradamente, la doctrina y la jurisprudencia exigen, para que concurra el fraude de ley, la existencia, al menos, de

los dos requisitos siguientes: que el acto o la serie de actos suponga la violación efectiva de una norma (la llamada norma defraudada) o del conjunto del ordenamiento jurídico, «en cuanto que se oponen a su finalidad práctica o a su contenido ético»; y que la norma en la que se ampara tal acto o serie de actos (la denominada norma de cobertura) no lo proteja, porque su finalidad o contenido sean distintos a los pretendidos por aquél.

Pues bien, en el plano preliminar en el que necesariamente se han de mover estas consideraciones, puede concluirse razonablemente que, en principio, podrían concurrir estos dos requisitos en el supuesto aquí considerado:

– Las normas de cobertura serían el artículo 24, apartados 1 y 2, del Reglamento (que permiten a los diputados la manifestación escrita de su voluntad de constituir un Grupo Parlamentario) y el artículo 27.1 del propio Reglamento, que posibilita a los diputados el cambio al Grupo Parlamentario Mixto en cualquier momento. Ciertamente no parece que la finalidad de estas previsiones sea la de amparar agrupaciones iniciales de diputados meramente artificiales y dirigidas al solo efecto de lograr la constitución de un Grupo Parlamentario, pero sin pretensión ninguna de que los diputados que lo integran operen efectivamente a lo largo de la Legislatura como tal Grupo Parlamentario. La agrupación de los diputados en Grupos Parlamentarios constituye, en efecto, un criterio básico de organización de las labores parlamentarias que ha de tener como sustrato una unidad real –aunque no necesariamente invariable a lo largo de la Legislatura–, pues es tal unidad la que justifica precisamente el amplio elenco de situaciones jurídicas subjetivas integradas en el estatuto de los Grupos Parlamentarios.

– Por otra parte, la norma defraudada sería el artículo 23.1 del Reglamento, norma prohibitiva que impide que formen Grupo Parlamentario los diputados que no reúnan los taxativos requisitos en ella establecidos. Requisitos cuya rigurosa exigencia se justifica precisamente por la trascendente significación

que la existencia de los Grupos Parlamentarios tiene en la vida de la Cámara.

5. Ahora bien, se discute si para que concurra el fraude de ley se requiere, además de los dos requisitos objetivos expuestos, la finalidad o intención defraudatoria por parte de los autores de los actos correspondientes. En este punto, la doctrina científica se inclina mayoritariamente en sentido contrario, subrayado que con la nulidad por fraude no se persigue reprimir la mala fe o la intención maliciosa del agente, sino evitar que la ley no reciba aplicación.

La jurisprudencia se halla, por el contrario, dividida. Así, en varias ocasiones ha afirmado expresamente que «no es preciso que la persona que realice el fraude de ley tenga intención o conciencia de burlarla» (por ejemplo, Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1959, Ar. 3031, y de 20 de junio de 1991, Ar. 4526). Por el contrario, en numerosas otras ocasiones, el Tribunal Supremo exige explícitamente la concurrencia de una intención defraudatoria: así, y son sólo dos ejemplos entre los muchísimos que podrían espigarse, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1989, Ar. 9259, alude, en FD 4, a «la desviación intencional propia de una actuación defraudatoria»; y la Sentencia de 5 de diciembre de 1991, Ar. 9041, antes mencionada, exige un «propósito torticero» para que pueda apreciarse la concurrencia del fraude de ley.

En todo caso, parece que nuestro Derecho positivo se inclina abiertamente por la tesis subjetivista favorable a la exigencia del ánimo defraudatorio para apreciar la existencia de un fraude de ley. Así, el transcrito artículo 6.4 del Código civil alude a los actos «que persigan» un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él —persecución ésta que parece expresar una finalidad subjetiva del agente, y no un simple resultado objetivo de la realización del acto—. Y en la misma línea, y en términos aún más explícitos, el párrafo 20 de la Exposición de Motivos de la Ley por la que se reformó el Título Preliminar del Código Civil señala: «es reputada fraudulenta la su-

misión a una norma llevada a cabo con el propósito de obtener un resultado prohibido».

Nuestro Derecho positivo parece, pues, exigir la voluntad defraudatoria para que concurra el fraude de ley. Y en todo caso, y aunque no se repunte estrictamente exigible aquélla, sí es de esencia al fraude de ley que concurra esa «puesta en escena» a la que se han referido en ocasiones la doctrina científica y la jurisprudencia, es decir, ese encubrimiento de una realidad que produce, objetiva o intencionadamente, la elusión de una norma imperativa o prohibitiva al amparo del texto de una norma cuya finalidad práctica y cuyo contenido ético no prestan a la actuación correspondiente suficiente cobertura.

Pues bien, en relación con la existencia de esa voluntad defraudatoria o, al menos, de la «puesta en escena» objetivamente exigible para apreciar el fraude de ley, debe señalarse lo siguiente:

a) En primer lugar, que, con el carácter necesariamente preliminar con el que es posible pronunciarse en este momento, en el que los interesados no han formulado alegaciones, existen datos que podrían fundar una respuesta en uno y otro sentido:

– Así, por una parte, puede resultar relevante el hecho de que, en diversas ocasiones y con anterioridad a la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, se habían reflejado en los medios de comunicación determinadas manifestaciones según las cuales el señor Mur procedería a abandonar dicho Grupo Parlamentario a las 24 horas de su constitución; así como la circunstancia de que la denominación de dicho Grupo fuera exclusivamente la de «Coalición Canaria», sin referencia ninguna al Partido Aragonés Regionalista, formación política que, sin embargo, también se integraba en él.

– En sentido contrario, podría ponderarse el hecho de que el señor Mur fuera designado portavoz adjunto del Grupo

Parlamentario de Coalición Canaria, lo que parece indicar una cierta voluntad de permanencia en el mismo, así como determinadas manifestaciones, también recogidas en los medios de comunicación, y posteriores al acuerdo de constitución del Grupo, según las cuales el motivo del abandono inmediato del mismo por parte del señor Mur se hallaba en la imposibilidad, en caso de continuar perteneciendo a él, de hacer uso de la palabra en el curso del debate de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, que tuvo lugar los días 8 y 9 de julio.

b) En segundo lugar, ha de recordarse que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que el fraude de ley no puede deducirse de «meras presunciones, sino que ha de basarse en hechos plenamente acreditados» (así, y entre otras, Sentencias de la Sala lo Social de 4 de octubre de 1988, Ar. 7519; de 7 de octubre de 1988, Ar. 7548; de 21 de junio de 1989, Ar. 4827; y de 11 de octubre de 1991, Ar. 8659). En la misma línea, y citando una vieja Sentencia de 20 de diciembre de 1927, la de la Sala de lo Civil de 4 de junio de 1990, Ar. 4728, afirma, en su FD 2, que «el fraude es una cuestión de hecho y no una simple hipótesis». En fin, también este criterio opera en el ámbito de lo contencioso-administrativo, pudiendo citarse al respecto la Sentencia de 23 de marzo de 1989, Ar. 2125, en cuyo FD 3 se afirma que es «preciso para que un acto o serie de actos puedan declararse que han sido realizados en fraude de ley que quien lo propugna suministre al juzgador los elementos de hecho precisos para llevar a su ánimo el convencimiento de que con el procedimiento empleado se pretendió evitar la incidencia de una norma dictada para regular otro supuesto».

c) En tercer lugar, ha de ponerse de relieve que el Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que la cuestión de si en un supuesto determinado hay o no voluntad defraudatoria, o al menos, «puesta en escena», a efectos de entender concurrente el fraude de ley, tiene carácter fáctico. Así lo recuerda, citando

las Sentencias de 12 de marzo de 1919, de 18 de abril de 1925 y de 9 de noviembre de 1966 (Ar. 5376), la Sentencia de la Sala de lo Civil de 19 de octubre de 1987, Ar. 7298, en la que se afirma tajantemente que es «doctrina de este Tribunal que la apreciación de la existencia o ausencia de fraude es cuestión de mero hecho que corresponde dilucidar en cada caso al juzgador de instancia».

Y, resulta casi innecesario decirlo, es obvio que, desde la perspectiva estrictamente jurídica en la que necesariamente se ha de mover este Informe, no resulta posible pronunciarse acerca de si concurre o no efectivamente el fraude de ley. Y es que ni la ciencia jurídica, ni la técnica jurídica, ni la pericia jurídica, constituyen títulos que otorguen ninguna especial cualificación para la resolución de cuestiones meramente fácticas. Y lógicamente tal resolución constituye el presupuesto indispensable para determinar: primero, si concurren indicios suficientes para la apertura de un procedimiento dirigido a apreciar la eventual existencia de fraude de ley; y segundo, una vez tramitado tal procedimiento y conocidas, en su caso, las alegaciones de los interesados, para decidir si efectivamente existe o no fraude de ley.

d) Por último, debe recordarse que supuestos análogos al aquí considerado se han producido reiteradamente en el Senado en diversas Legislaturas, en relación con la constitución del Grupo Parlamentario de los Senadores Nacionalistas Vascos. En efecto, al exigir el Reglamento del Senado un número mínimo de 10 senadores para poder constituir un Grupo Parlamentario, y no alcanzar nunca dicho mínimo los senadores pertenecientes a la formación política del Partido Nacionalista Vasco, otras formaciones políticas titulares de Grupos Parlamentarios propios han venido «prestando» senadores a los del mencionado Partido Nacionalista Vasco a los solos efectos de la constitución del correspondiente Grupo Parlamentario, de forma que, una vez acordada ésta, aquéllos abandonaban dicho Grupo. Y, sin embargo, el Senado nunca ha entendido concurrente en

estos casos un supuesto de fraude de ley. Y en la presente Legislatura esta situación se ha producido en el Senado no solamente en relación con el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sino precisamente también en relación con el de Coalición Canaria.

Resulta obvio que los precedentes producidos en el Senado no son vinculantes para el Congreso de los Diputados: no sólo porque, según reiterada jurisprudencia constitucional, el principio de igualdad únicamente resulta aplicable –y, en consecuencia, exigible– dentro de la legalidad, y lo que aquí se está suscitando es precisamente si concurre o no una infracción del ordenamiento jurídico; también, y sobre todo, en virtud de la autonomía constitucionalmente garantizada de la que dispone el Congreso de los Diputados, a través de sus órganos, y sin perjuicio de la eventual ulterior revisión por el Tribunal Constitucional, para la aplicación de las normas integrantes de su ordenamiento interno.

Ahora bien, el que los precedentes producidos en el Senado no sean jurídicamente vinculantes para el Congreso de los Diputados, no supone, ciertamente, que carezcan de toda significación desde la perspectiva política. Como significación desde tal perspectiva tener también el hecho de que en el Congreso de los Diputados se hayan establecido en el pasado diversas soluciones alternativas, como la de reducir, mediante la correspondiente reforma reglamentaria, el número de miembros exigidos para la constitución de Grupos Parlamentarios (así ocurrió en la I Legislatura), o como la de aprobar una Resolución de la Presidencia dirigida a la creación de Agrupaciones parlamentarias dentro del Grupo Parlamentario Mixto (como sucedió en la III Legislatura). Ello plantea la interesante cuestión de si en el proceso de constitución de los Grupos Parlamentarios la búsqueda de soluciones alternativas a la existencia de un numeroso Grupo Mixto en cada Legislatura deviene en fraude de ley o en la articulación de medidas de carácter político que jurídicamente cabría calificar como fundadas en el principio de «interpretación más favorable a la constitución del mayor nú-

mero de Grupos Parlamentarios». La determinación del alcance político de todo ello, no obstante, excede también, como es obvio, del punto de vista jurídico al que se ha de constreñir el presente Informe.

En virtud de todo lo expuesto, se obtienen las siguientes:

### III. CONCLUSIONES

1. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 27.2 del Reglamento de la Cámara, el abandono por un señor diputado de un Grupo Parlamentario que antes contaba con cinco miembros no entraña una causa de disolución de éste. Asimismo, el abandono del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por el señor Mur Bernad no constituye una causa de ineficacia sobrevenida de la declaración de voluntad constitutiva de dicho Grupo y del correspondiente acuerdo de la Mesa de la Cámara.

2. Podría plantearse, no obstante, si la constitución del Grupo está afectada por un motivo de invalidez consistente en haberse realizado en virtud de un fraude de ley, conforme a la noción, aplicable al ámbito jurídico-parlamentario, que del mismo establece el artículo 6.4 del Código Civil.

3. En todo caso, para poder decidir definitivamente acerca de la concurrencia de tal fraude resultaría imprescindible dar a los señores diputados afectados la posibilidad de formular alegaciones al respecto.

4. Partiendo de que en el presente supuesto se cumplan los requisitos de la existencia de una norma defraudada y de una o varias normas de cobertura, la cuestión de si existen o no indicios suficientes para acordar la incoación de un procedimiento dirigido a determinar la eventual existencia de fraude de ley –y, en caso afirmativo, y una vez tramitado éste, de si efectivamen-

te concurre o no tal fraude— es una cuestión de carácter fáctico, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuya resolución no puede realizarse desde la perspectiva estrictamente jurídica en la que se ha de mover este Informe.

5. Ello no obstante, pueden tenerse en consideración los siguientes extremos:

a) Parecen existir, en relación con la concurrencia o no de la voluntad defraudatoria o, al menos, de la «puesta en escena» exigida para la apreciación del fraude de ley, datos que podrían fundar una respuesta en uno y en otro sentido.

b) Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el fraude de ley no puede deducirse de meras presunciones, sino de hechos plenamente acreditados.

c) En diversas ocasiones similares en las que se han producido supuestos análogos en el Senado, tal Cámara no ha entendido concurrente un fraude de ley, precedentes éstos que no tienen carácter jurídicamente vinculante para el Congreso de los Diputados, aunque pudieran resultar políticamente significativos; como también lo podría ser el hecho de que en el Congreso de los Diputados se hayan establecido en el pasado diversas soluciones alternativas a la existencia de un numeroso Grupo Mixto en cada Legislatura, hecho que plantea la cuestión de si la búsqueda de tales soluciones deviene en fraude de ley o en la articulación de medidas de carácter político que jurídicamente cabría calificar como fundadas en el principio de «interpretación más favorable a la constitución del mayor número de Grupos Parlamentarios». La determinación del alcance político de todo ello, no obstante, excede también, como es obvio, del punto de vista jurídico propio del presente Informe.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 19 de julio de 1993.