

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SOBRE REQUISITOS MATERIALES PARA LA CONSTITUCION DE GRUPO PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

I. A tenor del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados existen tres vías para constituir un Grupo Parlamentario.

La primera es la obtención de un número de diputados no inferior a 15, no existiendo requisito adicional alguno, es decir, bastando con la suma de 15 voluntades para la constitución del Grupo Parlamentario.

La segunda vía permite la constitución de Grupo Parlamentario por los diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo de 15, hubieran obtenido un número de escaños no inferior a 5 y al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a la circunscripción o circunscripciones en que hubiera presentado candidatura.

La tercera, y última, permite la constitución de un Grupo Parlamentario por los diputados de una o varias formaciones políticas que hubieran obtenido un número de escaños no inferior a 5, y al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de la Nación.

II. Si la primera de las vías previstas para formar Grupo Parlamentario no presenta especiales problemas, las otras dos exigen mayores precisiones en cuanto al alcance de los requisi-

tos materiales exigidos, y a los mismos hemos de referirnos a continuación.

En efecto, los diputados de una o varias formaciones políticas que no lleguen al mínimo de 15 pueden constituir Grupo Parlamentario propio siempre que reúnan conjunta, y no alternativamente, las dos condiciones siguientes:

- a) Alcancen el número mínimo de 5 escaños.
- b) Hayan obtenido al menos el 15 por 100 de los votos emitidos en las circunscripciones en que hubieran presentado su candidatura o, alternativamente, el 5 por 100 de los votos emitidos en el conjunto nacional.

La consideración de las condiciones exigidas por el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados plantea diversos problemas interpretativos, que han de examinarse separadamente.

– En primer lugar la referencia a *votos emitidos* ha de entenderse en relación con los votos válidos, es decir, con la suma de los votos a las candidaturas más los votos en blanco, excluyendo por tanto del cómputo los votos nulos que se entienden por no emitidos. Esta interpretación se infiere sistemáticamente de lo establecido en la LOREG respecto a la fijación de la barrera electoral que toma como referencia asimismo los votos válidos emitidos en la circunscripción [artículo 163.a) respecto de las elecciones al Congreso de los Diputados y 180 respecto de las elecciones locales].

– En segundo lugar si el cálculo del 5 por 100 de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Nación no plantea ulteriores problemas, sí resulta necesario en cambio determinar el *modo de cómputo del 15 por 100 de los votos correspondientes a la circunscripción o circunscripciones* en que la formación política hubiera presentado su candidatura.

Aunque este supuesto es menos preciso que el anterior, ha de entenderse también que para el cálculo del 15 por 100 de los votos circunscriptoriales debe considerarse el total de los sufragios expresados en el conjunto de los distritos electorales (coincidentes con las provincias de acuerdo con el artículo 68.2 de la Constitución) en el que la formación o formaciones políticas respectivas hubieran presentado candidaturas, y no sobre cada uno de aquéllos. En otros términos el 15 por 100 de los votos no ha de obtenerse en cada una de las circunscripturas en que presenta su candidatura una entidad política, sino en el conjunto de las circunscripturas, conclusión a la que se llega no solamente desde la interpretación literal del precepto sino también desde la analógica a tenor de lo establecido en el supuesto anterior —el 5 por 100 del conjunto nacional, y no en cada una de las circunscripturas de la nación—.

Esta ha sido por lo demás la interpretación seguida por la Mesa del Congreso de los Diputados en la III legislatura. En efecto en las elecciones generales de 1986, el PNV obtuvo el 1,8 por 100 de los sufragios emitidos en una de las circunscripturas en que presentó su candidatura, concretamente en la de Navarra, y sin embargo, se admitió el prorrateo de los votos obtenidos en las tres circunscripturas que forman la Comunidad Autónoma del País Vasco, con lo que pudo superar el 15 por 100 del total de los votos emitidos en los cuatro distritos electorales, y en consecuencia se admitió que formara Grupo Parlamentario propio.

— En tercer lugar se plantea el problema de si es posible la *suma de los votos obtenidos por una o varias formaciones políticas, cuando alguna o algunas de las mismas han concurrido ante el electorado con personalidad jurídica diferente, aunque ligadas por pactos políticos internos para llevar a cabo una acción política conjunta ulterior a las elecciones, pero sin formar coalición electoral y sin haber obtenido escaño.*

Este supuesto se planteó, asimismo, en la III legislatura en relación a la pretensión de I.U. de constitución de Grupo Parlamentario.

Los hechos fueron los siguientes: Mediante escrito suscrito por dos diputados de la formación política Euskadiko Ezkerra, seis diputados de Izquierda Unida y un diputado de Izquierda Unida-Esquerria Catalana se comunica a la Mesa de la Cámara la voluntad de constitución de Grupo Parlamentario.

A la vista del mismo, la Mesa, en su reunión de 21 de julio de 1986, acuerda «considerando que las coaliciones electorales Euskadiko Ezkerra, Izquierda Unida y Unió de l'Esquerria Catalana, conforme a los datos remitidos por la Junta Electoral Central, obtuvieron un total de 999.123 votos, lo que representa el 4,87 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de la Nación, sin alcanzar por consiguiente el 5 por 100 exigido por el artículo 23.1 del Reglamento para la constitución de Grupo Parlamentario por número inferior a quince diputados, denegar la constitución del Grupo que se solicita, con traslado del acuerdo al primer firmante del escrito».

Mediante escrito ulterior firmado por seis diputados de Izquierda Unida y un diputado de Izquierda Unida-Esquerria Catalana, se solicita la reconsideración del acuerdo desestimatorio adoptado por la Mesa respecto de la solicitud de formación del Grupo Parlamentario «Izquierda Unida-Esquerria Catalana». La Mesa, en reunión de 23 de julio de 1986, previa audiencia de la Junta de Portavoces adoptó el siguiente acuerdo:

«Desestimar la solicitud de formación del Grupo Parlamentario "Izquierda Unida-Esquerria Catalana" por los siguientes motivos:

- 1) Las coaliciones electorales Izquierda Unida, Unió de l'Esquerria Catalana y Euskadiko Ezquerria han obtenido, conforme a los datos remitidos por la Junta Electoral Central un total de 999.123 votos, lo que respresenta un 4,87 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de la Nación, no llegando

pues al 5 por 100 exigido por el artículo 23.1 del Reglamento para la constitución de Grupo Parlamentario en el caso de ser solicitado por un número inferior a 15 diputados.

2) Las coaliciones electorales Plataforma Galeguista e da Esquerda Unida e Izquierda Canaria Unida, tanto de los datos remitidos por la Junta Electoral Central como por las actas de constitución de dichas coaliciones electorales constituyen formaciones políticas con personalidad jurídica y autonomía política propia, que, al no haber obtenido ningún escaño no pueden añadirse sus votos a los de las coaliciones electorales arriba mencionadas, sin que la adhesión que se señala en el acta de constitución de la coalición Izquierda Canaria Unida y en el denominado protocolo de colaboración y coordinación entre la Plataforma Galeguista e da Esquerda Unida e Izquierda Unida pueda suponer modificación de lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento, que exige que sean los diputados pertenecientes a una o varias formaciones políticas los que se unan para formar Grupo Parlamentario, y en el supuesto de las coaliciones Izquierda Canaria Unida y Plataforma Galeguista e da Esquerda Unida, no han obtenido ningún diputado.

3) Mediante el escrito 393 los diputados señores Bandrés Molet y Aulestia Urrutia, firmado el 16 de julio, comunican su voluntad de formar parte del Grupo Parlamentario Mixto, modificando por tanto su voluntad de ser incluidos en el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Esquerda Catalana, por lo que los votos obtenidos por la formación política Euskadiko Esquerda, no pueden, a partir de la fecha, computarse en los de las citadas coaliciones.»

En definitiva el no cómputo a estos efectos de los votos obtenidos por entidades políticas independientes, dotadas de personalidad jurídica y autonomía propias, ligadas por pactos de naturaleza política –no traducidos en forma de coalición electoral– con otras entidades políticas con representación parlamentaria, resulta sustancialmente del hecho de que no aportan ningún diputado. Aunque de la equívoca redacción del artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados no resulta literalmente la exigencia de que cada formación política

que concurra a la formación de un Grupo Parlamentario haya de aportar al menos un diputado elegido en sus listas, no es menos cierto que la facultad de constitución de Grupos Parlamentarios se confiere por el citado precepto a los diputados y no a las formaciones políticas; o, dicho más sencillamente, no cabe aportar votos por las formaciones políticas sin escaño. *Servata distantia* en el ámbito electoral, el derecho a la subvención se refiere a las entidades políticas que hubieran obtenido escaño, no computándose a tales efectos los votos obtenidos en circunscripciones en que una entidad política no hubiera obtenido escaño (artículo 175 de la LOREG en relación a las elecciones generales).

– En cuarto lugar el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que para constituir Grupo Parlamentario, los diputados pueden pertenecer a *una o varias formaciones políticas*, con lo que se admite que distintas formaciones políticas formalicen pactos o acuerdos para la suma de sus escaños y votos obtenidos a efectos de la constitución de un Grupo Parlamentario, es decir, que nuestro Reglamento admite la existencia de Grupos Parlamentarios multipartidistas, igual que en otros países como Austria, Francia, Grecia, Italia y Suiza, y al contrario que otros como Países Bajos, Portugal o el Bundestag alemán. Es decir, se pueden unir los diputados de una formación política con los de otra que haya concurrido en las mismas o en diferentes circunscripciones nacionales, a cuyo efecto –y en orden al cómputo del porcentaje de votos del 5 o del 15 por 100 se sumarían los votos obtenidos por cada una de aquéllas. Efectiva demostración empírica de ello la constituye el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de julio de 1986 que admitió pacíficamente la unión de diputados de formaciones políticas distintas y el cómputo del porcentaje de votos obtenidos independientemente por cada una.

– En quinto lugar, el *concepto de formación política* que emplea el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, inexistente en la legislación electoral y en normativa reguladora de los partidos políticos, es aparentemente equívoco,

pero su entendimiento no cabe sino a partir del artículo 44 de la LOREG que establece qué entidades pueden presentar candidatos o listas de candidatos: los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores. A partir de esta interpretación no plantea mayores problemas la admisión de la suma de voluntades a efectos de constitución de Grupo Parlamentario de entidades políticas de diversa naturaleza, sea un partido político con una coalición o con una agrupación de electores y las combinaciones que resulten posibles entre las diversas clases de formación política.

En el supuesto de que una entidad política se presente como partido político en una o unas circunscripciones, y formando parte de una coalición en otra no obteniendo escaño alguno en esa circunscripción, no le será exigible en tal distrito el 15 por 100 de los votos a efectos de la constitución de Grupo Parlamentario, porque se trata de entidades políticas jurídicamente distintas desde el punto de vista electoral y, por tanto, parlamentario.

– En sexto, y último lugar, el artículo 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece *dos límites añadidos para la constitución de Grupo Parlamentario*.

El citado apartado fue introducido en el Reglamento de 1982 con la finalidad de impedir que diputados pertenecientes a una misma formación política –aunque formalmente integrados en partidos con personalidad propia e independiente– pudiesen formar Grupo Parlamentario. El diputado señor Herrero de Miñón, entonces portavoz del Grupo Centrista, expuso ante la Comisión de Reglamento en la sesión celebrada el 20 de mayo de 1981 las razones que, a su juicio, aconsejaban la introducción del apartado 2 del artículo 23: «...lo que tiende a evitar (es) que se utilice la formación de Grupo Parlamentario por fuerzas políticas que, cualesquiera que sean sus diferentes raíces, se presentan con una misma identificación electoral o se presentan con identificaciones electorales diversas pero de tal

manera conjugadas que no ofrecen alternativas diferentes al electorado», añadiendo que con esta cláusula se trataba de impedir la existencia de Grupos Parlamentarios «que yo, sin sentido peyorativo alguno, me atrevo a denominar fantasmales, puesto que no responden a una verdadera diferencia política, ni en la organización del partido, ni sobre todo, en el voto electoral». En suma, y como expresó el señor Fraile Poujade en el debate plenario, con el texto del artículo 23.2 se trataba «de prolongar en el Parlamento el voto electoral», de manera que «lo que no se diferencia en la acción política electoral, ni siquiera en la acción política de cada día, no se vea tampoco diferenciado en la acción y en la actuación parlamentaria». En concreto, el artículo 23.2 dispone que:

- a) En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los diputados que pertenezcan a un mismo partido, lo que quiere decir que todos los diputados que concurren bajo las mismas siglas han de reunirse en el mismo grupo.
- b) Tampoco pueden formar Grupo Parlamentario separado los diputados que, al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado, lo que quiere decir que se prohíbe formar grupos separados: 1) a los diputados de diversas fuerzas políticas que concurren en una sola candidatura electoral formando una coalición; 2) a los diputados de una formación política que, por su no participación en el proceso electoral han resultado elegidos en las listas de otros partidos.

En el primer caso, todos los diputados electos en la candidatura de la coalición no podrán formar más de un solo grupo; en el segundo caso, deben integrarse en el grupo que forma el partido en cuya lista fueron elegidos, no pudiendo constituir un grupo propio.

Estas dos limitaciones son expresivas de la voluntad del Reglamento del Congreso de los Diputados de relacionar directa-

mente las opciones electorales con la traducción de las mismas en el Parlamento, vinculando efectivamente el grupo a la fuerza política que actuó de base de aquél, sin que pueda de ello derivarse una identificación absoluta entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios, entre otras cosas porque el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados permite que sean varias fuerzas políticas las que concurran a la formación de un Grupo Parlamentario.

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de marzo de 1993.