

EL GRUPO MIXTO EN LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

M.^a JESÚS LARIOS PATERNA (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL GRUPO MIXTO COMO ORGANIZACIÓN ALTERNATIVA AL «DIPUTADO INDEPENDIENTE».—III. SENTIDO DEL GRUPO MIXTO EN EL PARLAMENTO DE GRUPOS.—IV. CARACTERÍSTICAS DEL GRUPO MIXTO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.—V. EL GRUPO MIXTO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.—1. *Supuesto general*.—2. *Algunas excepciones en la regulación del Grupo Mixto en los Parlamentos autonómicos*.—A) Participación del Grupo Mixto en los órganos de la Cámara.—B) Participación del Grupo Mixto en los debates.—C) Facultades individuales de los miembros del Grupo Mixto.—3. *Las Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto*.—4. *«La formación política con respaldo electoral» de la Asamblea Regional de Murcia*.—5. *Autoreglamentación del Grupo Mixto*.—6. *Financiación del Grupo Mixto*.—VI. CONCLUSIONES.

(*) Profesora Titular Interina del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona.

I. INTRODUCCIÓN

La previsión de un Grupo Mixto que reúna a los diputados no incorporados en ningún Grupo parlamentario se encuentra generalizada en todos los Parlamentos autonómicos. Éstos, desde su constitución, acogieron tal figura inspirándose en la regulación que se estableció en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 (1). Una aproximación a la figura del Grupo Mixto muestra como éste tiene tales singularidades con respecto a los Grupos parlamentarios que dominan la actividad de las Cámaras legislativas en la actualidad, que resulta difícil encuadrarlo en tal categoría. Entre las diferencias que apartan al Grupo Mixto del resto de Grupos parlamentarios destaca la falta de afinidad ideológica entre sus miembros, nota esencial y definitoria de éstos, que son la traducción parlamentaria de los partidos políticos.

Los Reglamentos parlamentarios autonómicos, al heredar esta figura del Reglamento del Congreso, acogieron también la

(1) Excepto en los Parlamentos de Cataluña y Navarra donde el Grupo Mixto, inicialmente, no fue previsto. En esas Cámaras, los diputados que no se encuadraban en algún Grupo parlamentario permanecían como Diputados no Adscritos. Posteriormente, ambos Parlamentos sustituyeron esta figura por el Grupo Mixto.

regulación que de la misma efectuaba la norma reguladora de la Cámara baja, lo que suponía darle a este Grupo el mismo tratamiento normativo que a los Grupos parlamentarios ideológicos. La puesta en funcionamiento de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas planteó la necesidad de que el Grupo Mixto fuera objeto de una mayor atención normativa. A su vez, el fenómeno del transfuguismo político —con la consiguiente incorporación en el Grupo Mixto (en la mayoría de ocasiones) de los diputados que se separaban de su Grupo— planteó algunas dificultades en su funcionamiento, que no se habían tenido en cuenta en las regulaciones iniciales. Todo ello ha dado lugar a que se hayan introducido reformas en algunos Reglamentos autonómicos, que han afectado tanto al funcionamiento del Grupo Mixto (organización, participación en las actividades de la Cámara, financiación) como al régimen jurídico del cambio de Grupo parlamentario.

El Grupo Mixto no es simplemente un instrumento técnico que cierra la organización de la Cámara en Grupo parlamentarios, sino que es una figura que debe permitir aunar dos finalidades distintas en las Cámaras que la contemplan: por un lado, asegurar el buen funcionamiento de la actividad parlamentaria y, por otro lado, garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las formaciones minoritarias en la Cámara, derivado del principio de pluralismo político (art. 1.1 CE). Ahora bien, para ello es necesaria una correcta regulación que permita que el Grupo Mixto asuma tales objetivos, finalidad para la que se han emprendido las aludidas reformas en algunos Parlamentos autonómicos. El presente estudio pone su atención en la figura del Grupo Mixto en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y, de forma especial, en esas nuevas regulaciones que se han ido produciendo.

II. EL GRUPO MIXTO COMO ORGANIZACIÓN ALTERNATIVA AL «DIPUTADO INDEPENDIENTE»

Son dos los factores determinantes del predominio de los Grupos parlamentarios en el parlamentarismo actual (2). Por un lado, frente a la actividad del Parlamento del siglo XIX, de carácter personalista, para las necesidades del Parlamento contemporáneo es más funcional una Cámara estructurada en torno a los Grupos parlamentarios. Éstos, independientemente de su número, siempre serán pocos en relación a los diputados que conformen la Asamblea. El funcionamiento de los Grupos parlamentarios, normalmente muy cohesionado y con posturas más o menos previsibles, permite un mayor dinamismo en la actividad de la Cámara. Por otro lado, el factor más trascendental deriva del desarrollo de los partidos políticos en el Estado actual y su consolidación como instrumentos de participación política y de manifestación de la voluntad popular (3). Junto con ello, la adopción de sistemas electorales proporcionales determina una composición de la Cámara que refuerza la trascendencia de los Grupos parlamentarios (4).

Ambas causas confluyen en la estructuración de las Asambleas legislativas contemporáneas en torno a los Grupos parla-

(2) El Parlamento actual ha sido catalogado de «grupocrático». Así, MANZELLA, A., «Las Cortes en el sistema constitucional español», en AA.VV., *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1981, pág. 485; ASTARLOA, I., «A propósito del Parlamento grupocrático», en *Parlamento y consolidación democrática*, CANO, J. y PORRAS, A. (coords.), Madrid, 1994, págs. 84-89; en el mismo sentido GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, Madrid, 1986, pág. 95, que señala que «desde el punto de vista estructural y funcional, el Parlamento se ha transformado en una Cámara de partidos y sólo por mediación y mediatización de éstos en una Cámara de diputados o de senadores...». Referido al Parlamento italiano, TRAVERSA, S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Milán, 1989, pág. 478.

(3) SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1990, pág. 139.

(4) En este sentido PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *Los Grupos parlamentarios*, Madrid, 1990, pág. 52.

mentarios. No obstante, cada una de ellas genera necesidades organizativas diversas.

La garantía de la eficacia y prontitud en el trabajo parlamentario requiere que la fragmentación de las Cámaras no sea excesiva. Consecuentemente, el mínimo numérico exigido para la constitución de Grupos parlamentarios (requisito esencial para su formación) no puede ser muy reducido.

En relación a la posición asumida por los partidos políticos, el respeto al pluralismo político (art. 1.1 CE) exige que se garantice la participación eficaz de las formaciones políticas minoritarias en la Cámara. En el Parlamento de Grupos, la presencia de estas formaciones como Grupo en la Asamblea es un requisito fundamental para su plena participación en la vida parlamentaria. Por tanto, este segundo factor requiere que el mínimo exigido para poder constituirse en Grupo parlamentario no sea excesivamente elevado (5).

A partir de estas dos premisas, los Reglamentos parlamentarios exigen a las formaciones políticas un determinado número de componentes para poder formar un Grupo. La mayoría de ellos contienen, a su vez, un criterio corrector que permite a las formaciones que no alcanzan el mínimo requerido constituir un Grupo a partir del porcentaje electoral obtenido (6).

(5) En este sentido SAIZ ARNAIZ, A., *Los Grupos parlamentarios*, Madrid, 1989, págs. 101-102.

(6) Es un criterio muy frecuentemente utilizado en los Parlamentos estatales para garantizar la presencia en ellos de formaciones de carácter nacionalista o regional. Así se prevé en el Reglamento del Congreso (art. 23). En el Reglamento del Parlamento de Andalucía también se establece un criterio corrector: se autoriza la formación de un Grupo a aquellas formaciones políticas que hubiesen obtenido un número de escaños no inferior a tres y, al menos, el 5 por 100 de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma (art. 10.1 RPAnd). Respecto a esta exigencia señalan CANO BUESO, J., y MORALES ARROYO, J. M., *El Parlamento de Andalucía. Estructura y organización*, Madrid, 1987, pág. 37, que daba la inexistencia de una necesidad de conceder representación en el Parlamento autonómico a alguna concreta voluntad

En relación a los miembros de las Asambleas legislativas que, a partir de la regulación reglamentaria, no se hayan incorporado a ninguno de los Grupos parlamentarios ideológicos, existen dos grandes opciones organizativas:

a) La gran mayoría de Reglamentos admiten que los parlamentarios no miembros de ningún Grupo actúen en la Cámara de forma independiente. En estas Asambleas coexiste la actividad de los parlamentarios a través de sus Grupos junto con la actuación independiente de los que no pertenezcan a ninguno de ellos o que resulten de este modo con posterioridad, bien porque abandonan o son expulsados de su Grupo o bien porque éste se disuelve (7).

En Francia y en la República Federal Alemana los diputados que no pertenecen a ningún Grupo parlamentario actúan en la Cámara de forma aislada o independiente. El Reglamento de la Asamblea Nacional francesa establece un mínimo de 20 miembros para poder constituir un Grupo parlamentario (8) y el del *Bundestag* exige un 5 por 100 de los miembros del Parlamento federal (9) que pertenezcan a un mismo partido, o a partidos de la misma dirección política que no estén en competencia en ningún *Land*. Ambos Reglamentos, para paliar la actuación aislada de los diputados independientes en el seno de las Cámaras prevén la figura del diputado asociado o emparentado. En relación a estos diputados, señalan Pierre Avril y Jean Gicquel que «el hecho de no pertenecer a un Grupo representa para el parlamentario una situación marginal y comporta tales inconve-

territorial, «no queda, por tanto, más posibilidad de pensar que en los autores de la norma reglamentaria subyacía un deseo de dar cabida dentro de la Cámara andaluza a ciertas fuerzas minoritarias en la región».

(7) No obstante estos diputados pueden, normalmente, incorporarse a otro Grupo parlamentario.

(8) El número de miembros de la Asamblea Nacional francesa es de 577 diputados.

(9) En la actualidad, y tras las elecciones de 16 de octubre de 1994, el *Bundestag* cuenta con 672 miembros.

nientes que se ha posibilitado una posición intermedia, emparentarse a un Grupo, con la aceptación de la Mesa de la Cámara» (10). Dicha figura es reconocida en el artículo 19.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional (11). El Reglamento del *Bundestag* admite también la figura del diputado asociado, *Gast* (12), en su artículo 10.3.

Vale la pena reseñar la formación, en el seno de la Asamblea Nacional francesa, de un Grupo parlamentario a partir de los diputados no adscritos a ninguno de los de la Cámara. El Derecho parlamentario francés reconoce a sus diputados y senadores la libertad de poder incorporarse o no a un Grupo parlamentario, sin prever un Grupo Mixto de incorporación obligatoria. Es significativa la constitución de este Grupo de no adscritos en el ámbito de la Asamblea Nacional francesa. Ello es así, no sólo porque el reconocimiento de la libertad de incorporarse o no a un Grupo ha estado siempre en los Reglamentos parlamentarios franceses, sino porque fue en este país donde, en un principio, se plantearon mayores problemas doctrinales a la estructuración de la Cámara en agrupaciones de parlamentarios, por su posible contradicción con el carácter de representación nacional de la Asamblea que recoge la Constitución (13). Así, el 29 de abril de 1993 se constituyó un Grupo de diputados no adscritos, con el objeto de beneficiarse de las ventajas reconocidas a los Grupos parlamentarios (14). Este Grupo, denominado «République et liberté», se formó con 23 diputados (15). Es evidente que este Grupo no se configura como un

(10) AVRIL, P. y GICQUEL, J., *Droit parlementaire*, París, 1988, pág. 70.

(11) Sobre los diputados *apparentés* en Francia, vid., HAURIOU, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1972, pág. 887.

(12) SANTSCHI, A., *Le Droit Parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, 1982, pág. 164, señala que «A fin de evitar que un gran número de sus miembros sean descartados de la actividad parlamentaria, el *Bundestag* y el *Conseil National* (suizo) tienden, cada uno a su manera, a favorecer la integración de los «sin Grupo».

(13) AVRIL, P. y GICQUEL, J., *Droit parlementaire*, págs. 68-69, París, 1988.

(14) MAUS, D., «La pratique institutionnelle française», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 5, 1993, pág. 544.

(15) Boletín de la Asamblea Nacional, núm. 3, de 4 de mayo de 1993.

Grupo Mixto puesto que, entre otras características, su formación es voluntaria y no prevista en el Reglamento, algo impropio de esta figura. No obstante, estimo que su previsión es un reflejo de las desventajas que supone, en el parlamentarismo actual, la no pertenencia a ningún Grupo parlamentario. En este sentido se manifiesta el autor francés Davin, al señalar que «pertenecer a un Grupo, es una necesidad para los parlamentarios que desean cumplir mejor el mandato para el cual han sido elegidos» (16).

b) Otros Reglamentos parlamentarios obligan a incorporarse a un Grupo heterogéneo —el Grupo Mixto— a los diputados que no han podido constituir uno propio o han devenido independientes con posterioridad. Es una opción organizativa minoritaria, pues, al margen de su generalización en el Derecho parlamentario español, en Derecho comparado tan sólo se halla prevista en los Reglamentos parlamentarios de Italia y Grecia (junto con alguna figura similar en otras Cámaras) (17).

En Italia es donde, por primera vez, tiene lugar la aparición de esta figura. En este país, desde el momento del primer reconocimiento jurídico de los Grupos parlamentarios con la reforma del Reglamento de la Cámara de 1920, se prevé la existencia del Grupo Mixto. El Reglamento de 18 de febrero de 1971 exige para poder constituir un Grupo parlamentario un mínimo de 20 diputados (18). Una vez constituidos los Grupos parlamentarios

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

(17) En la Cámara de Representantes de Luxemburgo, junto con los *Grupos políticos*, existen los *Grupos técnicos*. Este tipo de organizaciones, aunque con algunas similitudes en relación al Grupo Mixto, se apartan claramente de éste ya que aparecen configurados como de constitución potestativa.

(18) Asimismo prevé, como criterio corrector, que la Mesa pueda autorizar su formación con menos de este número de miembros. Para ello, los diputados deben representar a un partido organizado en el país que hubiere presentado listas propias de candidatos con las mismas siglas como mínimo en 20 circunscripciones. Además, éstos deben haber obtenido, al menos, un cociente en un colegio y una votación electoral nacional de 300.000 votos válidos. Se puede observar cómo en la formulación general no se exige la perte-

rios, el artículo 14.4 dispone que «los diputados que no hayan formulado la declaración prevista en el apartado precedente (relativa al Grupo al que pretenden incorporarse), o que no pertenezcan a ningún Grupo, constituirán un Grupo único, de carácter mixto». Se le exige que en la constitución de sus órganos directivos (presidente, vicepresidente y junta directiva) respete los diversos componentes políticos del mismo (19). Con ello, se tiene en cuenta su heterogeneidad ideológica y el diverso pero de las distintas formaciones políticas existentes en el mismo (20). Por lo demás, el único precepto referido específicamente a las actuaciones del Grupo Mixto en la Cámara es el contenido en el artículo 85.6 del Reglamento, en el cual se dispone que para la convocatoria de la Conferencia de Presidentes de Grupo (compuesta por todos los Presidentes de los Grupos parlamentarios) podrán ser oídos los inscritos en el Grupo Mixto que así lo soliciten. Por tanto, se adopta una medida específica, teniendo en cuenta que el presidente del Grupo Mixto, si bien formalmente representa a éste en la Conferencia, no lo hace plenamente, ya que no existe una identidad ideológica entre sus miembros. El Reglamento del Senado italiano establece de manera expresa que todos los senadores deben pertenecer a un Grupo Parlamentario (art. 14.1), disponiendo la incorporación al Grupo Mixto de los senadores que no hayan declarado la voluntad de pertenecer a ninguno de ellos.

El Grupo Mixto del Parlamento griego, se halla previsto en el artículo 19 del Reglamento de la Cámara. En él se establece que «los Grupos parlamentarios se distribuirán en *Grupos de*

nencia a un mismo partido. En cambio, en el segundo criterio sí que se impone esta condición, MANZELLA, A., *Il Parlamento*, Bologna, 1991, pág. 68.

(19) DI CIOLO, V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, 1987, pág. 266.

(20) A su vez, esta exigencia resulta garantizada por la obligatoriedad de que los Grupos parlamentarios estén dotados de un Reglamento, impuesta por la Ley de la financiación pública de los partidos políticos (Ley núm. 165, de 1 de mayo de 1974). Una copia de estos Reglamentos debe ser depositada obligatoriamente en la Cámara.

partidos reconocidos por el Reglamento y *Grupos Simples*». El *Grupo Simple* es un grupo de carácter mixto y los *Grupos de partidos reconocidos* se corresponden a los Grupos parlamentarios ideológicos (21). El *Grupo Simple* estará constituido por «los diputados independientes que no colaboren con ningún partido» (art. 19.3). A pesar de la dicción literal de este precepto, hay que entender que formarán parte de este Grupo todos los diputados que no hayan podido constituir un «Grupo de partido reconocido», y no tan sólo aquéllos que no colaboren con ningún partido. En todo caso, es el *Grupo Simple* en su conjunto el que carece de vinculación en cuanto a tal con un partido concreto, y no los diputados individualmente considerados. El texto reglamentario dispone que los diputados independientes participarán en la constitución de las Comisiones de la Cámara en proporción a su número, teniendo la consideración de un solo Grupo y serán designados por el Presidente de la Cámara, según las preferencias expresadas por la mayoría de ellos (art. 10.5). Al *Grupo Simple* se le exige que cuente con una organización propia, debiendo designar un representante, revocable en cualquier momento, notificándolo al Presidente de la Cámara (art. 20.3 del Reglamento griego). Al margen de estas precisiones, el tratamiento jurídico del *Grupo Simple*, no difiere en nada del otorgado a los *Grupos de partidos reconocidos*. Dicha afirmación queda expresamente corroborada en el artículo 19.6 del Reglamento, el cual señala que «cuantas veces se haga referencia en este Reglamento a los Grupos, se entiende por dicha expresión los Grupos parlamentarios» (refiriéndose, por tanto, a ambas tipologías). En consecuencia, al *Grupo Simple* le son aplicables todos los preceptos relativos a los Grupos parlamentarios en general. También es así en relación al Grupo Mixto italiano, puesto que si bien no existe un precepto específico semejante al artículo 19.6 del Reglamento griego, el mencionado Grupo en la Cámara italiana se configura como

(21) Para que un Grupo se considere «*Grupo de partido reconocido*» debe reunir a la vigésima parte del número total de diputados, y que éstos hayan obtenido, como mínimo, la décima parte de los votos válidos en las elecciones.

uno más, sin que en el Reglamento se establezca diferenciación alguna (salvo las dos especialidades mencionadas).

III. SENTIDO DEL GRUPO MIXTO EN EL PARLAMENTO DE GRUPOS

El Grupo Mixto existe en aquellas Cámaras cuya normativa reguladora establece la adscripción obligatoria a un Grupo parlamentario, quedando cerrada la organización de la Cámara en torno a los Grupos parlamentarios de forma absoluta. En este sentido se ha descrito a este Grupo como «el instrumento técnico utilizado en ciertos ordenamientos parlamentarios para garantizar la necesaria pertenencia a un Grupo de todos los componentes de una determinada Asamblea Legislativa» (22).

Como se ha señalado, el Parlamento actual es un Parlamento de Grupos y éstos son los verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria. La previsión de un Grupo Mixto que agrupe a los miembros de la Asamblea que no hayan podido constituir uno propio, entiendo que permite —o debe permitir— aunar dos grandes objetivos.

Por un lado, esta forma de organización de la Cámara garantiza el funcionamiento dinámico de la actividad parlamentaria. Los Grupos parlamentarios son determinantes en la composición de los órganos de la Cámara y en el desarrollo de las iniciativas parlamentarias, sean de carácter legislativo, de control o de impulso político. Por tanto, el Grupo Mixto contribuye a garantizar el dinamismo y la eficacia de la vida parlamentaria, puesto que se inscribe en la lógica de los Grupos parlamentarios: nombra a sus representantes en los órganos parlamentarios y actúa en las distintas facetas en las que se desarrolla la vida de la Cámara. No obstante, para lograr la eficacia y prontitud en los trabajos parlamentarios, no es suficiente la previsión

(22) SAIZ ARNAIZ, A., *op. cit.*, pág. 239.

de un Grupo Mixto sin más, sino que, como veremos, es necesario que éste funcione de forma adecuada.

Por otro lado, este Grupo debe servir para garantizar de forma eficaz el ejercicio de los derechos de las formaciones minoritarias en la Cámara, de acuerdo con el principio de pluralismo político (art. 1.1 CE). Estas formaciones son aquellas que no han podido constituir un Grupo parlamentario propio porque no consiguen superar el número mínimo exigido reglamentariamente. Al formar parte del Grupo Mixto son titulares de cualquiera de las facultades reconocidas a los Grupos. De no ser así tan sólo podrían ejercitar las iniciativas atribuidas a los diputados individualmente.

Como he señalado, en Derecho comparado esta última es la regla general. La Cámara se estructura en Grupos, y los diputados independientes actúan en la Cámara individualmente con las facultades que el Reglamento atribuye a sus miembros de forma individual. Así sucede en el seno del *Bundestag*, donde esta cuestión dio lugar a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal (23). Éste se suscitó con ocasión de un recurso planteado por un diputado que había sido expulsado de su Grupo. El diputado, junto con otras alegaciones, denunciaba que tras la expulsión de su Grupo, su posición en la Cámara había quedado reducida hasta el punto de no formar parte de ninguna Comisión. El Reglamento del *Bundestag* no garantiza el derecho de todos los diputados a formar parte de un Comisión y la aplicación de las reglas relativas al nombramiento de sus miembros dio lugar a tal situación (24). El Tribunal

(23) Sentencia de 13 de junio de 1989. Vid. al respecto, SCHULZE-FIELITZ, H., «Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?», *DÖV*, Heft 19, octubre, 1989.

(24) Por el contrario, en el Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa, cuando los Grupos designan a sus representantes en las Comisiones dejan vacantes unos puestos para los diputados independientes. El artículo 33.2, dispone que «pueden agregarse a las Comisiones especiales dos miembros, como máximo, escogidos entre los diputados que no pertenezcan a ningún Grupo».

Constitucional Federal declaró que este derecho debía garantizarse siempre que el número de puestos de las Comisiones del *Bundestag* lo permitiera, a partir de lo que dispone el artículo 38.1.2 GG (25). Ahora bien, sólo se le reconoce su participación con derecho a voz e iniciativa, pero no al voto. De lo contrario, se dice, se produciría un efecto desequilibrante en la relación de fuerzas entre mayoría y oposición.

La situación que se planteó en la Cámara alemana y el posterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal reflejan las dificultades que plantea la regulación de la participación de los diputados sin Grupo en el Parlamento de Grupos. Estas se derivan del difícil equilibrio que esa normativa debe mantener entre la garantía de la eficacia de los trabajos parlamentarios y el aseguramiento de los derechos de los diputados de las formaciones minoritarias. En el seno del *Bundestag* no está prevista la adscripción de oficio al Grupo Mixto. En relación a ello se ha señalado que «la falta de previsión del Grupo Mixto, entendido como remedio de la dificultad en que vienen a encontrarse los diputados aislados, confirma, a contrario, el sustancial favor hacia el Grupo-proyección de los partidos, y el sustancial desfavor hacia aquellos diputados que no se incorporan a un Grupo o sean expulsados» (26).

La regulación de los diputados no encuadrados en Grupos parlamentarios ideológicos, por tanto, deberá moverse entre las dos finalidades expuestas y hallar un justo equilibrio. Es decir, que la eficacia y la prontitud en el trabajo parlamentario no vaya en detrimento de los derechos de las formaciones minoritarias y, a su vez, que la garantía de los derechos de estas for-

(25) Este artículo señala que «los diputados del Parlamento federal alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia».

(26) ZANON, N., «I Diritti del Deputato 'senza Gruppo Parlamentare' in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht», *Giurisprudenza costituzionale*, (parte seconda), 1989, pág. 1164.

maciones no origine sobrerrepresentación de éstas, y por tanto, afecte negativamente a la funcionalidad de la actividad de la Cámara.

La mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos, siguiendo con la regulación iniciada en el Reglamento del Congreso, no prevén una normación específica del Grupo Mixto sino que les aplican las mismas disposiciones que a los Grupos parlamentarios ideológicos. Las excepciones las constituyen aquellos Reglamentos que disponen una específica reglamentación relativa a este Grupo. Cabe, pues, plantearse si el Grupo Mixto es o no un Grupo parlamentario más (y por tanto es lógico tratarlo como tal) o bien es un órgano diferente a los Grupos parlamentarios (y por tanto merece una adaptación de esa normativa a sus peculiaridades). Para ello hay que determinar, en primer lugar, cuáles son las notas definitorias de esta figura en las Cámaras autonómicas.

IV. CARACTERÍSTICAS DEL GRUPO MIXTO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Las características que se exponen a continuación se derivan del análisis de la regulación contenida en los 17 Reglamentos parlamentarios autonómicos. No obstante, como se verá, salvo los aspectos concretos, esas características son extrapolables a la figura del Grupo Mixto en general.

1. *Falta de afinidad ideológica entre sus componentes*

La afinidad ideológica es una condición propia de los Grupos parlamentarios, derivada de la lógica del funcionamiento del sistema parlamentario, asentado en los partidos políticos. Los componentes de Grupos parlamentarios ideológicos pertenecen habitualmente al mismo partido o formación política, aun sin que ello sea exigido de forma expresa en el Reglamento

parlamentario (27). En el Grupo Mixto, al ser de carácter residual, convergen una pluralidad de ideologías políticas en su seno. Así, forman parte del mismo las fuerzas políticas minoritarias que no han constituido un Grupo parlamentario propio, junto con otros miembros de la Cámara que puedan incorporarse a él con posterioridad. La heterogeneidad ideológica es una nota esencial y definitoria del Grupo Mixto.

2. *Falta de disciplina en su funcionamiento interno*

La disciplina de grupo es un elemento clave para entender el funcionamiento de los Grupos parlamentarios en la actualidad. Esta disciplina, que se traduce en la actuación cohesionada y en bloque en la Cámara, se deriva de la afinidad ideológica señalada con anterioridad. Así, los Grupos parlamentarios, aunque jurídicamente sean organizaciones independientes de los partidos políticos, en la práctica se comportan como el brazo del partido en las instituciones representativas. Los propios Reglamentos parlamentarios asumen este elemento como algo consustancial al funcionamiento de los Grupos cuando prevén la existencia de un órgano como la Junta de Portavoces, que adopta sus decisiones mediante el criterio del voto ponderado, o cuando en algunos de ellos regulan, como excepción, la explicación individual del voto del diputado que ha roto la disciplina del Grupo (28). Otra manifestación de esta disciplina en la regulación reglamentaria, quizá menos explícita –pero muy trascendente en la práctica– es la exigencia de la firma del portavoz del Grupo para el ejercicio de muchas de las iniciativas reconocidas a los diputados, lo que constituye un importante instrumento en manos del portavoz.

(27) Así ocurre en el Reglamento del Congreso y el Senado y en numerosos Reglamentos autonómicos.

(28) PAU I VALL, F., en *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Instituto de Estudios Autonómicos, 1988, págs. 174-175.

Por el contrario, el funcionamiento no se rige por la disciplina imperante en los Grupos parlamentarios ideológicos. La actuación cohesionada de sus miembros, en principio, sólo tendrá lugar entre los parlamentarios de este Grupo que pertenezcan a un mismo partido.

3. *Obligatoriedad de pertenencia al Grupo Mixto*

Los Reglamentos parlamentarios que prevén el Grupo Mixto contienen, implícita o explícitamente, la obligación de pertenencia a un Grupo parlamentario por parte de los miembros de la Cámara (29).

Dicha obligación se exige en algunos de los Estatutos de Autonomía, concretamente en los de Asturias (art. 30), Región de Murcia (art. 29) y Castilla y León (art. 12.3). En estos supuestos, la propia norma institucional básica de la Comunidad, establece las pautas de un modelo de organización parlamentaria que impone la existencia de un Grupo Mixto, pues impide que puedan existir diputados independientes en la Cámara, a no ser que se permitiera la existencia de Grupos parlamentarios de un solo miembro. Esta última posibilidad no ha sido admitida en ninguno de los Reglamentos de estas Cámaras (así como de ningún otro Parlamento autonómico) (30). En el resto de Comunidades Autónomas, esta obligación se halla contenida en la propia norma reguladora de la Asamblea, de forma implícita, con la previsión del Grupo Mixto.

(29) CIAURRO, G. F., «Sulla natura giuridica di gruppi parlamentari», en *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1969, pág. 246, afirma que «El Grupo Mixto... es la clave para entender todas las consecuencias e implicaciones del principio –característico del ordenamiento italiano– por el cual cada parlamentario debe necesariamente adherirse a un Grupo».

(30) En Derecho Comparado el Reglamento de la segunda Cámara de Holanda admite los Grupos unipersonales (art. 11), *Les Parlements dans le Monde*, *Recueil de données comparatives*, UNION INTERPARLEMENTAIRE, 1977.

Se ha planteado la cuestión de si esta adscripción obligatoria podía ser contraria a la prohibición del mandato imperativo (31). Difícilmente se puede afirmar que el alcance de ese principio pueda llegar hasta tales extremos. Por un lado, disponer la obligatoriedad de incorporarse a un Grupo es fruto de la autonomía organizativa de las Cámaras y, si se adopta un criterio tan restrictivo, ésta podría verse vaciada de contenido. Por otro lado, la obligación de los parlamentarios sin Grupo de incorporarse al Grupo Mixto no supone menoscabo alguno en sus derechos. Más bien al contrario, la actuación independiente de los diputados aislados, en aquellas Cámaras que los admiten, puede suponer en ocasiones un obstáculo para el ejercicio de las facultades parlamentarias (32).

De lo expuesto en este punto se deriva una característica inherente al Grupo Mixto, como es que éste se crea en virtud de lo dispuesto en el Reglamento y no estrictamente por voluntad de sus miembros (33). El Grupo Mixto es el único que prevén expresamente los Reglamentos parlamentarios.

(31) BON VALSASSINA, M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padua, 1954, pág. 72.

(32) En este sentido, SAIZ ARNAIZ, A., «El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 13, 1988, pág. 93.

(33) PIZZORUSSO, A., *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto. Pagine di un saggio giuridico*, Pisa, 1969, pág. 29, afirma que, «los Grupos parlamentarios pueden ser clasificados según su modo de formación en dos categorías, de las cuales la primera comprende los Grupos cuya formación es determinada por la declaración de voluntad de sus componentes y la segunda incluye el Grupo Mixto». A los primeros los denomina de «formación espontánea» y los segundos de «formación coactiva». No obstante, el Grupo Mixto puede ser constituido también voluntariamente, si bien en un sentido distinto: por un parlamentario o parlamentarios que abandonen su Grupo o que no se incorporen inicialmente a éste.

4. *No exigencia de mínimo constitutivo*

Es una condición inherente a la figura, puesto que si lo que pretende es cerrar la organización de la Cámara legislativa en Grupos parlamentarios, no parece coherente exigir que deba reunir un determinado número de miembros para poder formarse. Como consecuencia de ello, no es posible la disolución del Grupo Mixto por reducción de sus miembros. Este no se constituirá o se extinguirá cuando no existan en la Cámara parlamentarios cuya situación determine su incorporación al Grupo Mixto.

No obstante, en el Derecho parlamentario autonómico hay que hacer referencia a una excepción a la no exigencia de mínimo para constituir el Grupo Mixto. El Reglamento de Castilla-La Mancha fija un requisito numérico para la formación del Grupo Mixto, conforme al cual éste sólo podrá formarse en caso de que reúna, como mínimo, tres miembros. Si no es así, en un inicio, el Grupo Mixto no se constituirá o, con posterioridad, se disolverá por reducción de sus miembros, restando éstos en calidad de Diputados no Adscritos (art. 23.4 RPC-LM).

5. *Inaplicación de los plazos establecidos reglamentariamente para la constitución de Grupos parlamentarios*

Al Grupo Mixto, en tanto que Grupo de cierre, no le son aplicables los plazos de constitución previstos para el resto de Grupos parlamentarios. Su formación puede tener lugar en cualquier momento de la legislatura, cuando exista algún posible componente del mismo.

También en este supuesto existe una excepción en la regulación de las Cámaras autonómicas. Según el Reglamento del Parlamento de Baleares, el Grupo Mixto debe constituirse en el mismo plazo que los restantes (arts. 23 y 23.4 RPBal). Este requisito evita que un diputado que abandone su Grupo pueda crear por sí mismo el Grupo Mixto durante la legislatura, de-

biendo actuar en tanto que Diputado no Adscrito. No obstante, si el Grupo Mixto está formado puede incorporarse al mismo.

Como se puede observar, la mayoría de las características del Grupo Mixto se configuran en negativo con respecto a las propias de los Grupos parlamentarios ideológicos. Hay que acudir a éstas para definir al Grupo Mixto pero, precisamente, con el objeto de mostrar que no concurren en el Grupo Mixto. Así, este Grupo carece de homogeneidad ideológica y, por tanto, de actuación cohesionada en su seno; se constituye *ex Reglamento*; y, salvo las excepciones indicadas, no se le exige mínimo para constituirse ni se le aplican los plazos establecidos para la constitución de Grupos parlamentarios en la Cámara. Estas notas son, por el contrario, las que definen a los Grupos parlamentarios que protagonizan la actividad de los Parlamentos actuales. Por tanto, las singularidades del Grupo Mixto conducen a concluir que éste se configura en realidad como un «no Grupo» (34). Sin embargo, los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas, en su mayoría, siguiendo al Reglamento del Congreso, tratan al Grupo Mixto como si fuera un Grupo parlamentario ideológico. Ello provoca una serie de disfunciones que se han tratado de corregir en determinados Parlamentos autonómicos con la introducción de algunas previsiones específicas relativas al funcionamiento del Grupo Mixto.

(34) GARCÍA-PELAYO, M., *op. cit.*, pág. 93, afirma que «los representantes pertenecientes a partidos que no hayan alcanzado el número exigido para constituir su propio Grupo son reunidos en un *Grupo Mixto que es más una agrupación de personas que una organización integrada*».

V. EL GRUPO MIXTO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS (35)

La opción organizativa de todos los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas es que, una vez se han constituido los Grupos parlamentarios de acuerdo con los requisitos fijados reglamentariamente (36), los diputados que no pertenezcan a ninguno de ellos se incorporan *ex Reglamento* al Grupo Mixto (37). Si bien pudiera parecer, *a priori*, que en unas Asambleas de menores dimensiones como las autonómicas serían pocos los parlamentarios que pudieran permanecer al margen de la organización grupal, su puesta en funcionamiento mostró que no necesariamente iba a ser así. El Grupo Mixto en los Parlamentos autonómicos ha tenido en ocasiones un gran protagonismo, siendo el Grupo más numeroso o de los más numerosos de la Cámara, llegando incluso a acoger en su seno al Presidente de la Comunidad Autónoma (38). La mayoría de los

(35) El Grupo Mixto está previsto en los artículos 25 del RCD y 30 del RS. Como se ha señalado, los Reglamentos parlamentarios autonómicos se han basado en la regulación del RCD. Esta influencia abarcó a todos los aspectos de la regulación parlamentaria, como ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, así, AJA, E., «Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas (I), en *El futuro de las Autonomías territoriales: Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, Martín Rebollo, L. (director), Cantabria, 1991, pág. 99; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *op. cit.*, pág. 229; La existencia de estudios generales sobre Grupos parlamentarios en el Parlamento estatal que incluyen un análisis del Grupo Mixto, hacen innecesaria una exposición sobre el mismo. Vid. al respecto SAIZ ARNAIZ, A., *op. cit.*, págs. 246-270.

(36) Requisitos que son paralelos a los establecidos en el RCD. La variación más destacable es la relativa al mínimo constitutivo que, lógicamente, es inferior (de 2 a 5 miembros). En algunos Reglamentos autonómicos se exige expresamente la pertenencia a la misma formación política bien sea para su constitución inicial (art. 18.2 RPCat y 22.1 RPI-Bal), o a lo largo de toda la legislatura (arts. 191.1 RPARg, 22 RPAnd, 20.1 y 3 RPMur, 19.2 RPEX, 19.5 RPL-R y 22.1 RPC-Val).

(37) El Grupo Mixto está previsto en los artículos 19 RPCat, 28.1 RPAst, 22.1 RPCan, 23.1 RPCant, 21 RPCyL, 24 RPPGal, 23 RPPMad, 31.1 RPPNav, 19 RPPV, 22 RPPVal, 19.1 RPL-R, 22 RPAnd, 21 RPARg, 23.4 RPC-LM, 21 RPEExt, 20.3 RPMur y 25.2 RPBal.

(38) En Cataluña, durante la III Legislatura, el Grupo Mixto era el tercero más numeroso, con doce miembros. El primer Presidente de la Diputa-

miembros del Grupo Mixto en estos supuestos proceden de otros Grupos.

No en todas las Asambleas legislativas se instauró inicialmente una estructura totalmente cerrada en torno a los Grupos parlamentarios. En las Comunidades Autónomas de Cataluña y Navarra, en un principio no se previó la existencia de un Grupo Mixto, optándose por la figura del Diputado no Adscrito (39). Su *status* se diferenciaba del previsto para los diputados individualmente considerados, ya que disfrutaba de más derechos que éstos, aunque eran inferiores a los reconocidos a los Grupos parlamentarios (40). No obstante, la vigencia de este tipo de organización fue breve, ya que fue sustituida con posterioridad, en ambas Cámaras, por el Grupo Mixto (41).

Pueden distinguirse dos tipos de situaciones en relación a la regulación del Grupo Mixto en las Comunidades Autónomas.

ción Regional de Cantabria pertenecía al Grupo Mixto en la Asamblea Provisional constituida el 20 de febrero de 1982, si bien dicho Grupo fue sustituido por el de Solidaridad Cántabra, LÓPEZ-MEDEL, J. M., *Estatuto de Cantabria, Comentarios y desarrollo*, Santander, 1992, págs. 132-133. Los singulares avatares que acontecen en esta Comunidad Autónoma hacen que la movilidad de sus parlamentarios sea especialmente acusada. El Grupo Mixto llegó a ser el mayoritario en la Cámara durante la II Legislatura alcanzando, en una Asamblea de 39 miembros, la cifra de 15 (12 de ellos procedían del Partido Popular, 2 del Partido Regionalista Cántabro y 1 del Partido Socialista). En la III Legislatura del Parlamento cántabro, el Presidente de la Comunidad Autónoma se ubicaba en el Grupo Mixto, junto con 7 diputados procedentes de UPCA.

(39) Reglamento del Parlamento de Cataluña de 24 de julio de 1980 (BOPC, núm. 7, 29 de julio de 1980) y Reglamento provisional del Parlamento Foral de Navarra, de 30 de marzo de 1982 (BOPN, núm. 20, 22 de abril de 1982).

(40) Vid. en relación a la figura en el Parlamento catalán, PITARCH, I. E., *El Parlamento de Cataluña*, AA.VV., 1981, págs. 95-99.

(41) En Cataluña con la Ley de 27 de junio de 1983, de modificación de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (DOGC, núm. 340, 29 de junio de 1983). En Navarra, con la aprobación del Reglamento definitivo del Parlamento foral, el 12 de junio de 1985.

En primer lugar, mayoritariamente, los Reglamentos parlamentarios autonómicos contienen una normativa caracterizada por una falta casi absoluta de previsiones específicas relativas al funcionamiento interno y participación del Grupo Mixto en la actividad parlamentaria. En segundo lugar, en algunas Cámaras autonómicas se ha elaborado una regulación específica de este Grupo —en mayor o menor medida— relativa a su organización interna y a su forma de participación en la Cámara (a través de la reforma del Reglamento o de una resolución presidencial). Estas normas, sin afectar a las iniciativas que, sustantivamente, el Grupo Mixto puede ejercitar en la Cámara, establecen unas reglas de funcionamiento más adecuadas a sus singularidades. Al margen de esta división, se han producido en los Reglamentos parlamentarios autonómicos reformas que han tenido como única finalidad limitar los cambios de Grupo parlamentario (transfuguismo político).

1. *Supuesto general*

Poco se puede decir de la regulación del Grupo Mixto en aquellos Reglamentos que no prevén una normativa específica de esta figura, y le aplican con carácter general la regulación prevista para los Grupos parlamentarios en general. En este caso se prevé el Grupo Mixto como Grupo de cierre al que se incorporan los diputados que no formen parte de ninguno de los Grupos ideológicos de la Cámara. Así, este Grupo, que se configura en negativo en relación a los Grupos parlamentarios ideológicos, recibe el mismo tratamiento que éstos (42). Dado que no es el objeto del presente trabajo el estudio de los Grupos parlamentarios ideológicos en las Asambleas legislativas autonómicas, sino el Grupo Mixto en tanto que No-Grupo, no se va a efectuar aquí una exposición relativa a las previsiones

(42) Así sucede en los Parlamentos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León.

reglamentarias relativas a los Grupos parlamentarios en general (43). La única previsión relativa al Grupo Mixto que de forma prácticamente generalizada contienen los Reglamentos parlamentarios autonómicos es la relativa a la forma distribución del tiempo de intervención en los debates parlamentarios entre sus miembros. Estas regulaciones se analizarán conjuntamente junto con las de los Reglamentos que regulan además de éste, otros aspectos de la actividad del Grupo Mixto, para evitar duplicar el análisis de una misma cuestión.

En este grupo de Reglamentos han tenido lugar algunas reformas con el objeto de limitar los cambios de Grupo parlamentario. Tales modificaciones introdujeron límites a una normativa anterior permisiva con esos cambios, basada en la regulación del Reglamento del Congreso. Así, la mayoría de normas autonómicas, en un inicio, admitían que los diputados pudieran cambiar de Grupo estableciendo, como único requisito, que este cambio se produjera en un plazo determinado, siempre al inicio del siguiente periodo de sesiones. Posteriormente, en algunas Cámaras ese régimen ha sido reformado en dos sentidos: en los Reglamentos parlamentarios de Aragón y de la Comunidad Valenciana (44) se obliga a los parlamentarios que causen baja en su Grupo a permanecer en el Grupo Mixto durante toda la Legislatura, impidiéndoles que puedan incorporarse en otro Grupo ideológico (45). En los Reglamentos de Castilla-La

(43) En todo caso, cabe señalar que también en los Parlamentos autonómicos los Grupos parlamentarios ocupan una posición preeminente y ejercen las más importantes funciones previstas los Reglamentos parlamentarios.

(44) Con la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas (Reglamento de 30 de junio de 1994, DOCV, núm. 2320, 28 de julio de 1994) y del de las Cortes de Aragón (reforma de 29 de marzo de 1994, BOA, núm. 45, 13 de abril de 1994).

(45) El Reglamento parlamentario de Extremadura preveyó tal limitación desde su aprobación. El de Parlamento andaluz de 8 de noviembre de 1982 también establecía esta regulación, que se mantiene en el de 23 de abril de 1991. En este último se introduce como novedad la posibilidad de que el parlamentario que hubiera causado baja de su Grupo, y se hubiera incorporado al Grupo Mixto, pueda retornar al Grupo que hubiera pertenecido (art. 24.1). La Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso, elaborada en la IV

Mancha y de La Rioja se ha ido más allá y se impide que los parlamentarios que abandonen o sean expulsados de su Grupo se incorporen al Grupo Mixto, obligándoles a permanecer como Diputados no Adscritos. Estos diputados, por tanto, no pueden ejercer los derechos que se reconocen al Grupo Mixto, sino sólo aquéllos que el Reglamento atribuye a los diputados individualmente. Con respecto a estas regulaciones se puede afirmar que junto con la finalidad de limitar los cambios de Grupo parlamentario, que pueden constituir una amenaza para la estabilidad parlamentaria, existe otra clara intención. Se trata de evitar que los parlamentarios que abandonen su Grupo puedan beneficiarse de su actitud ejerciendo, con su incorporación al Grupo Mixto, los mismos derechos que los Grupos parlamentarios ideológicos, cuando precisamente su opción política ha sido separarse de un Grupo parlamentario con cuya formación política concurrió a las elecciones y obtuvo su escaño.

En el Parlamento de las Islas Baleares, con la reforma de 20 de marzo de 1991 (46) continúa admitiéndose el cambio de un Grupo parlamentario a otro. No obstante, en esa modificación se introdujo la figura del Diputado no Adscrito. Dado que también se estableció que el Grupo Mixto sólo puede formarse en el plazo establecido para el resto de los Grupos (en el momento inicial de constitución de la Cámara), hay que entender que serán Diputados no Adscritos aquéllos que causen baja en su Grupo, y no estando formado el Grupo Mixto, no se incorporen a otro Grupo ideológico. Lo que se impide con la nueva normativa que estos diputados puedan formar por sí solos el Grupo Mixto y ejercer los derechos que ello conlleva.

Legislatura por la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Reglamento, de 26 de mayo de 1992 (BOCG, CD, IV Legislatura, serie B, núm. 140-141, de 28 de mayo de 1992) en su artículo 26 establecía la permanencia en el Grupo Mixto, hasta la finalización de la legislatura, de todos aquellos diputados que abandonen su Grupo parlamentario, así como aquellos que se integren en el Grupo Mixto desde un principio, los cuales no podrán abandonarlo hasta que la Legislatura finalice.

(46) BOCAIB núm. 47, 13 de abril de 1991.

2. *Algunas excepciones en la regulación del Grupo Mixto en los Parlamentos autonómicos*

Los Parlamentos autonómicos donde se ha prestado una mayor atención al funcionamiento interno del Grupo Mixto son los de Navarra, Comunidad de Madrid, Islas Baleares, Islas Canarias, Comunidad Valenciana y Región de Murcia. En el Parlamento de Navarra tal normativa está contenida en su Reglamento parlamentario desde el momento de su aprobación, donde se advierte una fuerte influencia de la regulación dedicada en su Reglamento provisional a la figura de los Diputados no Adscritos (47). En las Cámaras de la Comunidad de Madrid e Islas Baleares esta regulación se ha introducido a través de una resolución de la Presidencia de la Cámara (48). Finalmente, en los Parlamentos de la Región de Murcia, Comunidad Valenciana e Islas Canarias esta regulación ha tenido lugar mediante una reforma reglamentaria. En la Asamblea Regional de Murcia se introduce la figura de la «formación política con respaldo electoral» en el seno del Grupo Mixto. En las Cortes Valencianas y el Parlamento de Canarias se regula, por primera vez a nivel reglamentario, la figura de las Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto. Anteriormente, este tipo de entidades de carácter colectivo habían sido previstas en otras Comunidades Autónomas a través de resoluciones presidenciales o normas supletorias, claramente inspiradas en las que tuvieron lugar previamente en el seno del Congreso y del Senado.

El Grupo Mixto tiene en estos Parlamentos autonómicos, exactamente los mismos derechos que los Grupos parlamentarios ideológicos. Por tanto, las regulaciones que se analizan a continuación están referidas a la *forma* de organizarse y a la

(47) Esta regulación ya estaba prevista en el Reglamento de 12 de junio de 1985, y se mantiene en el de 2 de febrero de 1995.

(48) Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 28 de mayo de 1990 y Resolución de la Presidencia del Parlamento de las Islas Baleares, de 11 de octubre de 1994 (BOPIB, núm. 152, 14 de octubre de 1994).

forma de participar el Grupo Mixto en la Cámara, ejerciendo los mismos derechos que los restantes Grupos.

A) Participación del Grupo Mixto en los órganos de la Cámara

i. Designación del portavoz del Grupo Mixto

El Grupo Mixto participa en la Junta de Portavoces a través de su representante, que ha sido designado previamente en el seno del mismo.

No es difícil observar cómo la figura del portavoz del Grupo no encaja con la misma adecuación en el seno del Grupo Mixto que en el de los Grupos parlamentarios ideológicos. Ello se deriva de la ausencia, en el Grupo Mixto, de unos intereses de partido comunes a defender en la Junta de Portavoces. Por tanto, no existirá una actuación del portavoz del Grupo siguiendo las consignas emanadas por éste. No obstante, al Grupo Mixto también se le exige, con carácter general, la designación de un portavoz que lo represente en la Junta de Portavoces.

Algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos han introducido determinadas condiciones para la designación del portavoz del Grupo Mixto. Con carácter general, tratan de garantizar la participación de todos los miembros del Grupo Mixto en esa designación. Para ello se establecen criterios objetivos y mayorías cualificadas.

El Reglamento parlamentario de Navarra dispone que el portavoz del Grupo Mixto sea elegido en la forma y por el tiempo que por unanimidad establezcan sus miembros, debiendo comunicarlo a la Mesa. Dicha propuesta deberá ser ratificada o modificada cada vez que se altere el número de parlamentarios que lo formen. A falta de tal consenso se dispone que la Mesa, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces —excluido el que lo fuera del Grupo Mixto—, dictará las

normas necesarias para resolver la cuestión (art. 42.2 RPNav). Destaca la intervención de la Mesa, previo acuerdo *vinculante* de la Junta de Portavoces, que no resolverá imponiendo un portavoz, sino que *dictará las normas necesarias para resolver la cuestión*. Estas normas, seguramente, supondrán una rebaja del quórum, cuando ello sea necesario por imposibilidad de acuerdo unánime.

En las Cortes Valencianas se establece un criterio para el nombramiento del portavoz del Grupo Mixto mediante un turno rotativo, mensual, por orden alfabético de primer apellido de sus miembros, salvo acuerdo unánime de todos los componentes del Grupo (art. 25.2) (49). Similar criterio se prevé para el mismo cargo en el Parlamento andaluz, aunque la elección es para cada período de sesiones. También puede exceptuarse ese criterio a partir del acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros (art. 24.4 RPAnd). En la Asamblea de Madrid y en el Parlamento balear las resoluciones que regulan el Grupo Mixto también fijan unos turnos establecidos mediante sorteo. Así, en ambas normas se dispone que cada mes serán portavoz y portavoz-suplente los diputados integrados en el Grupo Mixto de manera rotatoria según orden resultante de sorteo. En el caso de la Asamblea de Madrid se establece que para ello serán atendidos los criterios que establezca la Presidencia, ponderando los períodos de actividad parlamentaria y de forma que el suplente asuma al mes siguiente las funciones de portavoz (art. 2.1 de la Resolución). Posiblemente sería más conveniente dejar abierta la posibilidad de que los miembros del Grupo Mixto se pusieran de acuerdo en la elección de su portavoz ya que, en la práctica, puede ser más eficaz un portavoz menos intermitente, siempre que sea posible llegar a tal consenso. En todo caso, el criterio establecido por estas normas podría tener carácter supletorio, a falta de acuerdo.

(49) Este criterio fue introducido con la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas de 24 de mayo de 1989 y se ha mantenido en el actual Reglamento de 30 de junio de 1994.

En estas previsiones hay que destacar los elevados quórum exigidos (unanimidad y mayoría absoluta), bien sea para efectuar el nombramiento de acuerdo con el criterio establecido o para exceptuarlo. Tales mayorías son poco frecuentes en los Reglamentos parlamentarios en lo que a decisiones de la Cámara en su conjunto se refiere, sobre todo el de la unanimidad. Exigir la unanimidad en la elección del portavoz del Grupo Mixto —como ocurre en el Reglamento de Navarra— es exigir respeto a las minorías que puedan existir ese Grupo, evitando que en un ámbito tan reducido como éste se imponga siempre el mismo criterio. El portavoz del Grupo es un cargo trascendente y dada la composición normalmente reducida del Grupo Mixto, es posible llegar a acuerdos con relativa facilidad, por lo que no parece excesivo exigir la existencia de unanimidad, siempre tan difícil de conseguir en ámbitos más amplios (siempre que se prevea un criterio subsidiario en caso de que no se asuma tal acuerdo).

En el resto de Parlamentos autonómicos la elección del portavoz del Grupo Mixto se deja al libre albedrío de sus miembros, sin establecer ningún criterio que garantice el pleno respeto a los derechos de todos sus componentes.

ii. Actuación del portavoz del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces

Este portavoz tendrá, con carácter general, tantos votos como miembros conformen el Grupo, de acuerdo con el criterio del voto ponderado que caracteriza el funcionamiento de la Junta de Portavoces. Esta forma de adopción de acuerdos permite una composición de este órgano poco numerosa, favorece el dinamismo en su funcionamiento y respeta, a su vez, la representatividad de los Grupos parlamentarios en la Asamblea. No obstante, el criterio del voto ponderado se aviene mal con la estructura del Grupo Mixto, caracterizada por la falta de afinidad ideológica entre sus miembros. Así, si bien los portavoces de los Grupos parlamentarios van a defender la postura previa-

mente adoptada en el seno de éstos, el del Grupo Mixto, lógicamente, no siempre va a actuar así (50). De ahí que, en aquellos Parlamentos donde el funcionamiento de este Grupo ha sido objeto de una mayor atención por la Cámara se haya regulado de forma más racional la participación de su representante en el Junta de Portavoces.

El Reglamento parlamentario de Navarra en su artículo 43.5 señala que,

«El portavoz del Grupo Mixto contará con tantos votos como miembros del Grupo le hayan otorgado la representación, que deberá acreditar por escrito.»

Se mantiene el criterio del voto ponderado pero matizado, puesto que, teniendo en cuenta la falta de homogeneidad ideológica del Grupo, su portavoz dispondrá de más o menos votos en función de que los restantes miembros le hayan otorgado o no la representación en cada momento. Consecuentemente, esta fórmula impide que el representante del Grupo Mixto pueda utilizar los votos de todos los miembros del Grupo Mixto para la defensa de la postura de su formación política, si aquellos no estuviesen de acuerdo.

La Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Madrid y la del Parlamento balear, en relación a la actuación del portavoz del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces, siguen el criterio del Reglamento de Navarra. Por tanto, el voto de ese

(50) TORRES MURO, I., *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 294, vol. I., apunta que en el supuesto del Congreso de los Diputados la solución en la práctica ha sido que el portavoz del Grupo Mixto, cuando pensaba que la toma de postura en uno u otro sentido podría desagradar a alguno de sus compañeros, se abstenía. Dicha solución no es la más conveniente puesto que, por un lado, lógicamente, el portavoz no siempre va a adoptar aquella postura y, por otro lado, tal abstención se produce en detrimento de la defensa de las posiciones de los restantes miembros del Grupo.

portavoz valdrá en función de los miembros que le hayan otorgado la representación, que deberá acreditar por escrito (art. 2.3 de la Resolución de la Asamblea de Madrid y 2.2 de la del Parlamento balear). La norma de la Asamblea de Madrid admite que el sentido de esos votos pueda ser distinto. Así, el portavoz del Grupo Mixto no está actuando como los restantes miembros de la Junta que expresan la opinión unánime de su Grupo sino que opera como mero transmitente de las distintas opiniones existentes en el seno del Grupo. Asimismo, la norma establece un principio, de acuerdo con el cual el portavoz del Grupo Mixto está obligado al *leal desempeño de su función* en la Junta de Portavoces. Se fija un concepto jurídico indeterminado con el objeto de establecer una obligación para el miembro del Grupo Mixto que ejerza este cargo, lo que debe permitir reacción ante los órganos de la Cámara cuando tal previsión no sea cumplida. Dada la abstracción del precepto, será el órgano parlamentario correspondiente (la Presidencia o la Mesa) quien determine en cada caso si se ha producido o no un leal desempeño de la función del representante del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces. También el Reglamento del Parlamento de Canarias establece una disposición en el mismo sentido que las analizadas hasta el momento. Así, su artículo 37.5 dispone que el portavoz del Grupo Mixto deberá acreditar el sentido del voto de cada uno de los diputados que no se hallen agrupados (esta norma prevé que las Agrupaciones que se pueden constituir en el seno del Grupo Mixto, tienen derecho a asistir a la Junta de Portavoces, a través de su representante) (51).

Entiendo que el criterio adoptado en estas Cámaras es el más adecuado para la actuación del portavoz del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces (52). La norma de la Asamblea de

(51) Dicho precepto fue introducido con la reforma reglamentaria de 1991, donde se estableció la posibilidad de constituir Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto.

(52) En los debates para la aprobación del Reglamento del Parlamento de Cataluña, donde inicialmente no se introdujo la figura del Grupo Mixto, fue cuestión especialmente controvertida la previsión o no de este Grupo en el

Madrid resulta más completa porque admite que el portavoz pueda trasladar el voto de los miembros del Grupo Mixto, aunque éstos defiendan distintas posturas. Ello va a permitir que las formaciones que integren este Grupo estén, de algún modo, presentes en la Junta de Portavoces en todo momento, ya que el portavoz va a expresar el voto de la totalidad de los componentes, al prever esta norma que el sentido de sus votos pueda ser distinto (53).

iii. Designación y participación de los miembros del Grupo Mixto en las Comisiones

El Grupo Mixto participa en la formación de las Comisiones de los Parlamentos autonómicos (54) a través de la designación de sus miembros, en proporción a su importancia numérica, al igual que el resto de Grupos parlamentarios.

Reglamento. En estos debates, los detractores de esta figura hacían constantes referencias al funcionamiento de la misma en el Congreso (inadecuado, a su entender). Se llega a poner como ejemplo, por parte de un diputado de *Esquerra Republicana de Catalunya*, que en la Comisión Constitucional del Congreso, Blas Piñar, perteneciente al Grupo Mixto, luchaba contra el Estatuto de Cataluña y el del País Vasco, haciendo valer los ocho votos de su Grupo, los cuales no eran, evidentemente, de la misma opinión (Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, núm. 9, 22 de julio de 1989, págs. 189-190). Cuando se aplica el sistema del voto ponderado en algún órgano parlamentario, hacer acreditar al portavoz del Grupo Mixto que cuenta con el apoyo de los restantes miembros del Grupo evita las distorsiones apuntadas.

(53) Cabe apuntar que si bien estas previsiones tratan de racionalizar el funcionamiento del Grupo Mixto, en la práctica parlamentaria hay que relativizar su virtualidad. No va a tener el mismo protagonismo en la Junta de Portavoces la postura de aquéllos que no estén presentes (sobre la que el portavoz se limitará a dar testimonio) que la mantenida por el que está en ese órgano, que será defendida y podrá ser objeto de negociación a lo largo de la sesión.

(54) Vid. al respecto VIRGALA, E., «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas legislativas autonómicas», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3, 1993, págs. 73-95.

Tanto la forma de designación de los miembros del Grupo Mixto que van a formar parte de las Comisiones como la actuación de aquéllos en las mismas, no son objeto de una especial atención en los Reglamentos parlamentarios autonómicos. También en el Reglamento del Congreso el silencio es absoluto y la solución que se adopta es, como señala Saiz Arnaiz, que para las Comisiones se respetan, en la medida de lo posible, las preferencias de cada uno de los miembros del Grupo. En caso de que existan varios que aspiren a formar parte de la misma Comisión se resuelve por sorteo (55).

En el ámbito del Derecho parlamentario autonómico las regulaciones de Navarra, Comunidad de Madrid e Islas Baleares contienen algunas previsiones al respecto. El Reglamento de la Cámara foral dispone que la totalidad de escaños que correspondan a los parlamentarios del Grupo Mixto en las Comisiones se distribuirán por igual entre todos sus componentes. Este Grupo debe presentar la correspondiente propuesta a la Mesa, con la firma de conformidad de todos sus miembros. En caso contrario, la Mesa de la Cámara decidirá el reparto, previa audiencia de los miembros del Grupo (art. 34.3). Se establece una distribución igualitaria que pretende salvaguardar el acceso de todos los miembros del Grupo Mixto a las Comisiones, impidiendo que la existencia de una mayoría de diputados de una misma formación pueda imponer su criterio. La intervención de la Mesa permite garantizar el cumplimiento de la norma. Asimismo, la audiencia de los componentes del Grupo, supondrá una mayor corrección en la decisión del órgano rector de la Cámara, al poder tener mejor conocimiento de las distintas posturas.

En el seno de la Asamblea de Madrid, la Resolución de la Presidencia exige acuerdo unánime para las designaciones de los miembros del Grupo Mixto en las Comisiones (vuelve a aparecer aquí el criterio de la unanimidad). En su defecto, se veri-

(55) SAIZ ARNAIZ, A., *op. cit.*, pág. 252.

ficarán por sorteo, en presencia de la Presidencia y de conformidad con los criterios establecidos por la misma, que podrán consistir en el establecimiento de turnos rotatorios (art. 2.4). En cuanto a la participación de los miembros del Grupo Mixto en las Comisiones, hay que hacer referencia a una regla prevista en esta norma que dispone que los miembros del Grupo Mixto pueden formular toda clase de iniciativas parlamentarias con su sola firma y a título personal. Dicha facultad, con respecto a las Comisiones, implica que estas iniciativas conllevarán el derecho del diputado autor a presentarlas y defenderlas en cualquiera de ellas, aun cuando no fuere de las que tuviese asignadas (art. 2.5). Ciertamente, parece excesivo que un diputado de la Cámara, que no es miembro de una Comisión —porque carece de representatividad para ello— pueda, por el solo hecho de formar parte del Grupo Mixto, tener este derecho genérico al ejercicio de las iniciativas parlamentarias y participar en un órgano del que no forma parte. La falta de afinidad ideológica de los miembros del Grupo Mixto puede significar que la presencia de los mismos en las Comisiones sea menor que la del resto de diputados que están representados a través de sus compañeros de Grupo. Sin embargo, una facultad de este tipo se excede en la protección de los miembros del Grupo Mixto y puede provocar sobrerrepresentación.

Respecto a las votaciones de los miembros del Grupo Mixto en las Comisiones, la Resolución de la Asamblea de Madrid les obliga a explicar el voto, dando cuenta de los criterios mantenidos por sus compañeros (art. 2.5). También mediante esta fórmula se garantiza una mayor presencia de los diputados del Grupo Mixto en las Comisiones. Además, con esta previsión no se altera la proporcionalidad, ya que es el propio representante del Grupo, miembro de la Comisión correspondiente, el que deberá explicar el sentido de su voto y el de los restantes miembros del Grupo. En este caso, al no seguirse el sistema de voto ponderado, el representante del Grupo Mixto no vota por los demás miembros del Grupo por lo que simplemente explicará su sentido del voto. Al igual que señalaba en relación a su participación en la Junta de Portavoces, la explicación que el

miembro del Grupo Mixto en la Comisión haga de los criterios mantenidos por sus compañeros de Grupo, tendrá una intensidad diferente de la que realice en relación a los postulados de su formación. No obstante, entiendo que la regulación es una buena opción normativa ya que obliga a que se expongan en la Comisión las diferentes posturas existentes en el Grupo Mixto, que de otro modo no lo estarían (56).

En la norma balear, dado que el Reglamento dispone que las votaciones en las ponencias se harán conforme al criterio del voto ponderado (art. 116.5), para los miembros del Grupo Mixto en estos órganos se dispone un criterio semejante al establecido para su representante en la Junta de Portavoces: debe acreditar los miembros del Grupo que le han otorgado la representación (art. 4 de la Resolución).

B) Participación del Grupo Mixto en los debates

Los debates en las Asambleas legislativas autonómicas se articulan en torno a los Grupos parlamentarios. Así, los Reglamentos parlamentarios atribuyen los tiempos de intervención a los Grupos y la explicación de voto sólo se permite a éstos. Excepcionalmente, determinados Reglamentos (RPCat, RPAArg, RPC-LM y el RPNav) permiten la explicación individual del voto cuando el diputado haya votado en sentido contrario al de su Grupo. Por tanto, sólo se permite tal explicación en aquellos supuestos, muy excepcionales, donde el parlamentario rompa la disciplina de voto. Es precisamente la previsión relativa a la participación del Grupo Mixto en los debates de la Cámara, la única que aparece de forma generalizada en casi todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos (en la mayoría de ocasiones, además, es la única que dedican a las funciones del Grupo Mixto en la Cámara). En general, se concede a este Grupo el

(56) En todo caso, la virtualidad de la norma dependerá siempre de cómo esté formado en cada caso el Grupo Mixto.

mismo tiempo de intervención que a los restantes y para evitar que el desacuerdo entre sus miembros pueda perturbar la dinámica de la actividad parlamentaria, se establece algún criterio de reparto.

Numerosos Reglamentos parlamentarios se limitan a reiterar el precepto contenido en relación a esta cuestión en el artículo 75 RCD (57). Por tanto, estas normas prevén la posibilidad de que los componentes del Grupo Mixto se pongan de acuerdo e intervengan a través de un miembro. Si no llegan a tal consenso, se fija un máximo de tres intervinientes (repartándose el tiempo por igual), y en caso de que el tiempo resultante de esta división sea inferior a cinco minutos, se reduce aquel máximo a dos, repartándose el tiempo por la mitad. Para el supuesto de discrepancias se prevé que decida el Presidente de la Cámara, pudiendo denegar la palabra a todos.

El resto de Reglamentos atribuyen igualmente al Grupo Mixto el mismo tiempo de intervención que al resto de Grupos, pero contienen alguna novedad destacable respecto a la mencionada regulación.

Los Reglamentos de Castilla y León y de Galicia remiten el reparto del tiempo a los propios miembros del Grupo, debiendo comunicarlo a la Presidencia de la Cámara antes de cada sesión. En caso contrario, ésta decidirá sobre la distribución. No establecen criterios y tampoco se prevé una intervención de la Presidencia denegando la palabra a todos (arts. 79.2 RPCyL y 80.2 RPGal). El Reglamento de Castilla-La Mancha contiene una regulación similar, aunque más intervencionista, ya que la Presidencia determinará cómo se distribuye el tiempo en caso de no mediar acuerdo sobre la actuación del Grupo Mixto a través de un solo miembro. Por tanto, no se deja margen para que los miembros del Grupo acuerden una distribución alternativa. El

(57) Los Reglamentos que contienen dicha regulación son los de Madrid, Extremadura, Asturias, Baleares, Cantabria y Andalucía.

texto reglamentario del Parlamento de Navarra también establece la posibilidad de que los miembros del Grupo Mixto acuerden su participación en el debate, a través de un único parlamentario. De no existir tal consenso, el Presidente solicitará del portavoz del Grupo, el nombre de los miembros que desean intervenir y otorgará a cada uno de ellos el tiempo que resulte de la división entre los mismos (art. 89 RPNav). A partir de la redacción literal de este precepto, no parece que se admita otro tipo de acuerdo entre sus miembros (al igual que en el Reglamento de Castilla-La Mancha). No obstante, de la lectura del precepto contenido en el número 3 del artículo 34 (referido íntegramente a las intervenciones del Grupo Mixto en la Cámara) sí que se deriva esta posibilidad, ya que se señala que en las sesiones plenarias y Comisiones el tiempo se distribuirá por igual entre los solicitantes, los cuales se *pueden ceder* entre sí el tiempo de intervención.

Los Reglamentos de Aragón y La Rioja son los únicos que disponen una reducción proporcional del tiempo de intervención de los miembros del Grupo Mixto, en caso de que la composición de éste sea inferior en número al mínimo exigido para la constitución de Grupos parlamentarios (arts. 87 RPArg y 21 RPL-R). Con ello se pretende evitar que la no exigencia de mínimo constitutivo a este Grupo redunde en un aumento de sus posibilidades de intervención en la Cámara. Por el contrario, la norma reguladora del Parlamento de Canarias es la única que prevé un aumento del tiempo señalado para el Grupo Mixto, cuando pretendan intervenir más de tres miembros (art. 74 RPCan).

El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, contiene un precepto general dedicado al funcionamiento del Grupo Mixto, contenido en su artículo 26,

1. «Dada su singularidad, el Grupo Mixto determinará en cada caso el reparto de sus tiempos de palabra, asignaciones y número de iniciativas del modo que considere más adecuado a la equilibrada presencia de las distintas fuerzas políticas y Diputados que lo integren».

2. «En todo caso, si no se produce acuerdo en el propio Grupo Mixto, se someterán las discrepancias que se produzcan al arbitraje del Presidente de la Cámara».

Este precepto fue introducido con la reforma del 88, recogiendo en parte el espíritu del artículo 75 del RCD, aunque sin atribuir la labor mediadora al Presidente de la Cámara, sino asignándola a la Mesa. Tampoco la limita al reparto de los tiempos de palabra, posibilitando su actuación también con respecto a otras cuestiones (58).

Finalmente, el Reglamento de las Cortes Valencianas se remite sin más a la distribución del tiempo entre sus miembros (art. 70.3 RPVal), debiendo comunicar el acuerdo a la Presidencia. En su defecto, ésta decidirá sobre el tiempo a utilizar por cada uno de ellos (arts. 70.2 y 3). Los Reglamentos de Cataluña y País Vasco, no contienen ningún precepto específico con respecto a la participación de los miembros del Grupo Mixto en los debates.

La regulación de las intervenciones del Grupo Mixto pretende a evitar que dicho Grupo —dada su heterogénea composición— pueda provocar alteraciones en el funcionamiento de la Cámara, sin tener en cuenta si esa forma de participación en los debates por parte de los miembros del Grupo Mixto es la más adecuada en cada momento. Las resoluciones que puede adoptar la Presidencia de la Cámara no deberían estar dirigidas solamente a resolver las controversias que puedan darse en el seno del Grupo Mixto. Ésta debería también discernir cuando —por razón de la trascendencia del debate o de su complejidad y dado el número de miembros del Grupo Mixto con voluntad de tomar parte en él— este tiempo fuera excesivamente breve. La lógica de la proporcionalidad, en determinados supuestos, puede provocar unas intervenciones excesivamente breves. Por ello, los criterios deberían matizarse para impedir que éstas

(58) FERNÁNDEZ DE SIMÓN, E., «Crónica parlamentaria. Las novedades del Derecho parlamentario español en 1988», *Anuario de Derecho constitucional y Parlamentario*, núm. 1, 1989, pág. 250.

sean telegráficas y, consecuentemente, en muchas ocasiones, sin sentido. Todo ello no debería alterar la dinámica del funcionamiento de la Cámara, teniendo en cuenta que esta decisión correspondería a la Presidencia. Ésta podría ponderar las circunstancias en cada momento y lograr un adecuado equilibrio entre la funcionalidad en la actividad de la Cámara y los derechos de los miembros del Grupo Mixto.

C) Facultades individuales de los miembros del Grupo Mixto

El Reglamento de Navarra y la Resolución de la Asamblea de Madrid contienen algunas reglas relativas al desarrollo de la actividad del Grupo Mixto en la Cámara, no clasificables en los apartados anteriores por tener un carácter más genérico.

Ambas normas disponen que cualquier iniciativa parlamentaria se entenderá hecha con el parecer unánime de todos los miembros del Grupo Mixto cuando su portavoz lo haga constar expresamente (art. 34.6 RPNav y 2.5 1.º Resolución de la Asamblea de Madrid). Lógicamente, cualquier miembro del Grupo Mixto podrá negarse a que la iniciativa sea considerada de esta forma cuando no exista tal parecer unánime.

Mayor trascendencia tiene la legitimación que ambas normas conceden a los diputados del Grupo Mixto para formular, con su sola firma y a título personal, *cualquier iniciativa parlamentaria* (arts. 33.7 RPNav y 2.5 Resolución de la Asamblea de Madrid). La regulación de la Asamblea de Madrid presume la conformidad de todo el Grupo respecto a esta iniciativa ejercitada a título personal. A su vez, dispone que el miembro que la lleve a cabo informe al portavoz del Grupo. Se pretende evitar un funcionamiento excesivamente individualista del Grupo Mixto, exigiéndose, como mínimo, la existencia de una cierta información entre sus miembros a través de su portavoz. Esta iniciativa plena, además, implica que el diputado que la haya llevado a cabo pueda recabar el puesto de ponente que

corresponda al Grupo Mixto y, como se vió anteriormente, que pueda presentarla y defenderla en cualquier Comisión, aun cuando no fuera miembro de la misma. Hay que señalar que esta genérica legitimación para ejercer cualquier iniciativa parlamentaria (tanto en la Cámara de Navarra como en la de la Comunidad de Madrid) puede originar sobrerrepresentación de los miembros de este Grupo. Ello es así porque se está reconociendo a los miembros del Grupo Mixto, individualmente, la posibilidad de ejercitar cualquier tipo de iniciativa parlamentaria. Entre estas iniciativas estarán también aquellas reconocidas únicamente a los Grupos parlamentarios.

En la atribución de derechos al Grupo Mixto hay que tener en cuenta la representatividad que ostentan sus miembros, evitando romper la proporcionalidad que debe presidir el funcionamiento de la Cámara y procurando, a su vez, que la participación de las formaciones minoritarias esté garantizada. En este sentido es coherente una previsión como la del Reglamento de Asturias que prevé que las disposiciones generales que reconozcan a los Grupos parlamentarios facultades o derechos, serán aplicadas al Grupo Mixto en proporción a su importancia numérica de no alcanzar el mínimo exigido por el Reglamento para formar un Grupo (art. 34.2). Por tanto, el Grupo Mixto sólo dispondrá de los mismos derechos que el resto de Grupos si reúne el mínimo numérico que el Reglamento exige para que se pueda formar un Grupo. Si no es así sus derechos se le reducen proporcionalmente. En las Cámaras autonómicas es frecuente que el Grupo Mixto se forme por un único miembro y en muchas ocasiones este miembro es un diputado procedente de otro Grupo. Es sobre todo en estos supuestos cuando se advierte de forma más evidente la desproporción que supone que el Grupo Mixto pueda ejercitar, en cualquier caso y en igual medida, las mismas iniciativas que los restantes Grupos parlamentarios. Cuando la norma le atribuye ese derecho a los miembros del Grupo Mixto de forma individual (como es el supuesto de las de los Parlamentos de Madrid y de Navarra) el desequilibrio es aún más evidente.

3. *Las Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto*

Las Agrupaciones en el Derecho parlamentario español son subgrupos que se constituyen en el seno del Grupo Mixto, normalmente a partir de las formaciones políticas presentes en el mismo, y que gozan de un *status* jurídico semejante –en ocasiones prácticamente idéntico– al de los Grupos parlamentarios. Paradójicamente, a pesar de que estas Agrupaciones han existido tanto en las Cortes Generales como en algunos Parlamentos autonómicos, tan solo se encuentran reconocidas en el Reglamento del Parlamento de Canarias (a partir de la reforma de 1991), y en el de las Cortes Valencianas (desde la reforma de 1994). El Reglamento de Murcia prevé, desde 1988, una figura similar a las Agrupaciones –«la formación política con respaldo electoral»– a la que se hará referencia con posterioridad.

En Derecho comparado estos sujetos colectivos diferentes a los Grupos parlamentarios están situados al margen de éstos. Así, en el seno del *Bundestag*, además de las *Fraktionen* pueden constituirse los *Gruppe*, previstos en el artículo 10.4 del Reglamento, donde se dispone que, «los miembros del Parlamento Federal que deseen agruparse sin alcanzar el número mínimo requerido para constituir un Grupo parlamentario pueden ser reconocidos como *Gruppe* (59)...». A estas formaciones se les aplican los mismos requisitos formales que a las *Fraktionen*, aunque no se fija ni número mínimo, ni se les atribuyen competencias ni tiempos de palabra y no son tomadas en consideración para la formación de los órganos del *Bundestag*. La finalidad de esta figura es –junto con la del diputado asociado– evitar la proliferación de diputados aislados en el *Bundestag* (60).

(59) GATTI, C., *I Gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia. Uno studio sull'istituzionalizzazione politica*, Milán, 1986, pág. 52, señala que este precepto no ha tenido aplicación práctica hasta el momento.

(60) SANTSCHY, A., *Le Droit Parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, 1982, pág. 170.

En el Reglamento de la Asamblea de la República Portuguesa existen, además de los Grupos parlamentarios, las «Agrupaciones parlamentarias», integradas por diputados independientes que se hayan presentado como tales ante el electorado en listas de un determinado partido o coalición (art. 7.2).

En España, las Agrupaciones se forman en el marco del Grupo Mixto y fueron previstas por primera vez en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, de 9 de septiembre de 1986 y en el posterior Texto refundido de la Resolución de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, de 10 de febrero de 1987 (61). En el Senado, las Agrupaciones fueron reguladas en la Norma supletoria de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, modificada por la de 13 de febrero de 1987 (62).

Con posterioridad a estas Resoluciones, en los Parlamentos autonómicos han ido apareciendo normas que permitían la constitución de Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto. Concretamente, dicha previsión tuvo lugar en los Parlamentos de Andalucía (Resolución de la Presidencia de 23 de octubre de 1986), Aragón (Resolución de la Presidencia de 10 de noviembre de 1986), Cantabria (Resolución de la Presidencia de 21 de diciembre de 1990), Castilla-La Mancha (Resolución de la Presidencia de 2 de abril de 1987), Cataluña (Norma Supletoria de

(61) BOCG, Congreso, III Legislatura, Serie E, núm. 3, 11 de septiembre de 1986, págs. 43-44, y BOCG, Congreso, III Legislatura, Serie E, núm. 21, 11 de febrero de 1987, págs. 545-546. Vid. sobre ambas normas EZQUIAGA GANUZAS, F. J. y SAIZ ARNAIZ, A., «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», *RVAP*, núm. 17, 1987.

(62) BOCG, Senado, III Legislatura, Serie I, núm. 16, 1 de octubre de 1986 y BOCG, Senado, III Legislatura y núm. 49, 13 de febrero de 1987. MORALES ARROYO, J. M., *op. cit.*, págs. 186-187, pone de manifiesto la disociación entre el título de las normas y su contenido, ya que en las mismas no se establece regulación alguna respecto a la organización y funcionamiento ordinario del Grupo Mixto.

21 de julio de 1989), Extremadura (Resolución de la presidencia de 3 de diciembre de 1987), Comunidad de Madrid (Resolución de la Presidencia de 4 de noviembre de 1986) y Comunidad Valenciana (Resolución de la Presidencia de 7 de enero de 1987). Todas las resoluciones parlamentarias citadas nacen con una vigencia temporal (63), excepto las de la Asamblea de Madrid y de las Cortes de Castilla-La Mancha. En éstas Cámaras no se dispone un término a la vigencia de la norma.

Los requisitos para la constitución de estos subgrupos coinciden materialmente con los establecidos para los Grupos parlamentarios. Por tanto, deben reunir un mínimo de miembros, una cierta homogeneidad ideológica, crearse en el plazo exigido y cumplir unas formalidades. El mínimo exigido para su creación en la Asamblea de Madrid coincide con el de los Grupos parlamentarios. Por ello, en este supuesto cabe deducir que la previsión de las Agrupaciones va destinada a los diputados que, aunque reúnan el mínimo exigido para crear un Grupo, no han podido hacerlo, bien porque han concurrido a las elecciones con otra formación en coalición electoral (y no pueden constituir un Grupo parlamentario separado), bien porque ha transcurrido el plazo para formar un Grupo propio. En cambio en las Cortes de Castilla-La Mancha se exige un mínimo distinto del establecido para formar un Grupo (tres diputados). Ninguna de ellas exige expresamente que exista afinidad ideológica entre sus miembros, aunque se puede afirmar que existe una cierta identificación entre Agrupaciones y formaciones políticas, puesto que ambas prohíben que constituyan Agrupaciones separadas los diputados pertenezcan a un mismo partido y aquéllos que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado al electorado.

(63) Sea porque así lo disponían expresamente, como las normas de Cantabria y Cataluña, o sea porque dejaban de producir efectos en la medida en que la constitución de estas Agrupaciones debía hacerse en un determinado plazo, a partir de la entrada en vigor de la norma. En este sentido se expresaban las de Extremadura, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón.

Lo más trascendente en cuanto a la normativa reguladora de las Agrupaciones son sus facultades, prácticamente equivalentes a las de los Grupos parlamentarios. Así, en la atribución de iniciativas parlamentarias, ambas normas se remiten a las previstas para los Grupos. Dentro de las atribuciones concedidas, destaca el derecho a participar en la Junta de Portavoces, a través de su representante, con voz y voto, de acuerdo con el criterio de voto ponderado. El portavoz del Grupo Mixto representará al resto de los componentes del Grupo. Permitir a las Agrupaciones participar de pleno derecho en este órgano supone una mayor garantía de la participación de las formaciones minoritarias en la vida de la Cámara que si lo hacen a través del Grupo Mixto, ya que, como se ha constatado con anterioridad, cuando se trata de este Grupo, la actuación de su portavoz en la Junta es un tanto disfuncional. En este caso el criterio del voto ponderado para el representante de la Agrupación es coherente con la afinidad ideológica existente entre sus miembros.

Las Agrupaciones están previstas en la actualidad en el Reglamento del Parlamento de Canarias y de las Cortes Valencianas. En la primera de las normas mencionadas se establece un mínimo de dos diputados para formar una Agrupación, mientras que para los Grupos se requieren cinco (arts. 23.1 y 20.1 RPCan). Cuando se reduzcan a un número inferior quedarán disueltas (art. 24.3 RPCan). Se exige a sus miembros afinidad ideológica: deben pertenecer a una misma formación política que hubiera concurrido a las elecciones. En cuanto a los requisitos formales, se les exigen los mismos que a los Grupos (art. 23.3). No se admite que puedan constituir una Agrupación separada de diputados que pertenezcan a una misma formación política ni los que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que se hubieran constituido en Grupo parlamentario. También se prohíbe que un diputado del Grupo Mixto forme parte de más de una Agrupación. Respecto a la participación en los debates, cuando no exista acuerdo entre Agrupaciones y diputados intervendrá la Mesa distribuyendo proporcionalmente el tiempo entre estos entes y los diputados del Grupo Mixto (art. 74.3 RPCan).

En cuanto a las competencias que les son atribuidas se dispone en el art. 27.2 RPCan que,

«Las Agrupaciones constituidas en el seno del Grupo Mixto podrán formular enmiendas a los proyectos de ley, presentar proposiciones de ley y no de ley y ejercitar las demás iniciativas previstas en el Reglamento, de conformidad con el mismo.»

Así, estos entes dispondrán de las iniciativas reconocidas en el artículo 27 RPCan, y de las que se prevén dispersas por todo el Reglamento. Cuando esta norma se refiera a los Grupos parlamentarios (respecto a la composición de las Comisiones, Diputación Permanente, e iniciativas parlamentarias atribuidas a uno o más Grupos), las Agrupaciones deberán intervenir a través del Grupo Mixto. Entre las facultades conferidas a las Agrupaciones destaca la presentación de enmiendas a la totalidad a los proyectos de ley (art. 112.1 RPCan) –posibilidad vetada a los diputados en particular– y la presentación de proposiciones de ley y no de ley, para lo cual bastará con la firma del representante de la Agrupación. En cambio, a las Agrupaciones no se les permite explicar el sentido de su voto, por lo que deberán hacerlo de forma compartida con los restantes miembros del Grupo Mixto (art. 89.1 RPCan). También se les reconoce el derecho a asistir con voz y voto a la Junta de Portavoces (art. 37.2 RPCan). El representante de la Agrupación dispondrá de tantos votos en este órgano como miembros la compongan (de acuerdo con el criterio de voto ponderado). Al portavoz del Grupo Mixto se le prohíbe que forme parte de una Agrupación, ya que éste debe representar al Grupo en su conjunto en la Junta de Portavoces. Las Agrupaciones también estarán presentes a través de su representante. Por tanto, en el supuesto de que no existan miembros no agrupados en el Grupo Mixto, no habrá un portavoz de éste, sino que sólo intervendrán en la Junta los representantes de las Agrupaciones.

La otra previsión de estos subgrupos a nivel reglamentario tiene lugar en el seno de las Cortes Valencianas. La norma reguladora de esta Cámara contiene una regulación escueta de

las Agrupaciones. Así, se dispone que pueden formarse en el Grupo Mixto, siempre que sean tres sus miembros (número igual al establecido para la constitución de los Grupos), y que estén incluidos en las listas del mismo partido, agrupación o coalición electoral. A diferencia de la norma de Canarias, nada más se señala acerca de las mismas, por tanto no se les atribuyen facultades. Ello deberá hacerse, en su caso, a través de una resolución presidencial.

En España, las Agrupaciones inicialmente fueron previstas como un expediente técnico para hacer frente a situaciones coyunturales en las que el Grupo Mixto estaba compuesto por un número de integrantes excesivamente elevado (Resoluciones del Congreso y Senado). No obstante, tales subgrupos han ido apareciendo posteriormente en los Parlamentos autonómicos y, dadas las dimensiones de estas Cámaras, aquélla no era la causa principal (aunque también fue, en ocasiones, un elemento determinante). En éstos se han previsto fundamentalmente para superar determinadas coyunturas, relacionadas con la existencia de partidos políticos con peso específico en la Comunidad que, por diversas circunstancias, deben permanecer en el Grupo Mixto. Ante ello, se les permite constituir una Agrupación, con lo que se les confiere unos instrumentos más adecuados para el desarrollo de su actividad en la Cámara (64).

(64) Así por ejemplo, la Norma supletoria del Parlamento de Cataluña relativa a las Agrupaciones se aprobó en la III Legislatura ante heterogénea composición del Grupo Mixto. Éste, en un principio estuvo formado tan solo por los diputados del Centro Democrático y Social. Posteriormente, tras la ruptura de la coalición *Iniciativa per Catalunya*, se incorporaron al Grupo Mixto los diputados del Partido de los Comunistas de Cataluña. También tuvo lugar la ruptura en el seno de *Esquerra Republicana de Catalunya* y el paso de sus diputados al Grupo Mixto (unos voluntariamente y otros por quedar reducido el Grupo a menos de lo exigido por el Reglamento para permanecer como tales). Ante esta compleja composición se permite la constitución de Agrupaciones. En primer lugar se creó la de *Esquerra Republicana de Catalunya* y posteriormente la del Centro Democrático y Social.

La equiparación de las funciones de entre Agrupaciones y Grupos parlamentarios no resulta excesiva en aquellos supuestos en que el mínimo exigido para su constitución coincide con el establecido para los Grupos. En este caso, dado que las Agrupaciones cuentan con respaldo electoral directo, es adecuado dotar a estos diputados un instrumento que les permita el pleno ejercicio de las iniciativas parlamentarias. En cambio, cuando el mínimo exigido a las Agrupaciones sea inferior al de los Grupos —como en la Resolución de las Cortes de Castilla-La Mancha— la equiparación de facultades puede ser excesiva. Para evitar que esta protección de los derechos de las minorías ocasione sobrerrepresentación deberían reducirse de forma proporcional.

Las Agrupaciones son una fórmula adecuada para racionalizar el funcionamiento del Grupo Mixto, sobre todo cuando la composición de éste es excesivamente amplia o heterogénea. Además, su previsión reglamentaria evita que tengan que procurarse regulaciones a medida y con carácter urgente, que pueden suscitar dudas sobre su legalidad (65).

4. *«La formación política con respaldo electoral» de la Asamblea Regional de Murcia*

La regulación de la Asamblea Regional de Murcia en relación al Grupo Mixto efectúa una distinción entre los derechos de sus miembros en función de si tienen o no respaldo electoral directo (66). Así se hizo con la reforma de 1988, cuando se

(65) EZQUIAGA GANUZAS, F. J. y SAIZ ARNAIZ, A., *op. cit.*, págs. 23-27.

(66) En el Parlamento catalán la distinción entre los derechos del Grupo Mixto en función de la procedencia de sus miembros se realizó a través de una Norma supletoria (de 8 de febrero de 1994, BOPC, núm. 190, 14 de febrero de 1994) y a partir de una coyuntura política determinada, en la que el Grupo Mixto estaba formado por un único miembro que había abandonado su Grupo parlamentario. La norma distinguía entre distintos tipos de Grupo Mixto, básicamente entre aquél compuesto por formaciones políticas y aquél

introdujo la figura de la «formación política con respaldo electoral». Se distingue entre los miembros del Grupo Mixto en función de su participación en las elecciones como fuerza política diferenciada. A ello se refiere su artículo 20.3,

«Si los diputados regionales así integrados en el Grupo Mixto no hubieren concurrido a las elecciones con identidad política propia, tendrán todos los derechos que este Reglamento reconoce a los diputados, pero no así aquellos otros que el mismo adscribe a la condición de 'formación política con respaldo electoral'.»

La finalidad del precepto es la garantía de los derechos de las minorías que puedan converger en el Grupo Mixto frente a los miembros procedentes de otros Grupos (67). Por tanto, esta regulación, además de que puede suponer un freno a posibles cambios de Grupo —puesto que el diputado tráfuga en el Grupo Mixto no va a tener los mismos derechos que las «formaciones políticas con respaldo electoral»— introduce una

compuesto únicamente por «diputados tráfugas». A este segundo tipo de Grupo Mixto se le reducían enormemente sus derechos como Grupo. El diputado afectado planteó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que anuló la norma por entender que suponía una modificación indebida del Reglamento de la Cámara y una lesión directa del derecho del diputado a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con «arreglo a lo dispuesto en las leyes», que reconoce el artículo 23.2 CE. (STC 44/1995, de 13 de febrero). Vid. al respecto, mi trabajo en relación a esta Sentencia, «El Grupo Mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la STC 44/1995, de 13 de febrero», *REDC*, núm. 46, 1996.

(67) Así se desprende de las manifestaciones de los diputados en la Cámara durante la discusión de la reforma, «... era necesario que en la vida de la Cámara participaran todas las fuerzas políticas, y para eso se crea una figura nueva, la figura de la fuerza política con respaldo electoral» (intervención del señor J. J. García Escubro, Diario de Sesiones de la Asamblea Regional de Murcia, II Legislatura, 14 de abril de 1988). En el mismo sentido se pronuncia un miembro del Grupo Mixto: «Por otro lado hemos ordenado el Grupo Mixto y hemos diferenciado de lo que es la gente que durante el tiempo de la legislatura va variando de Grupo (*sic*), lo que es la fuerza política con respaldo electoral y...» (intervención del señor Ríos Martínez, Diario de Sesiones de la Asamblea Regional de Murcia, II Legislatura, 14 de abril de 1988).

mayor racionalidad en el funcionamiento del Grupo Mixto. El Reglamento, a lo largo de su regulación, reconoce ciertos derechos a estas formaciones, junto a los Grupos parlamentarios, pero no al Grupo Mixto en su conjunto. Al resto de diputados integrados en el seno del Grupo Mixto se les reconocen los derechos que el Reglamento concede a los diputados individualmente (68).

Las facultades que, de forma dispersa, se les reconocen a estas formaciones, tienen un peso específico importante en el desarrollo de la vida parlamentaria. Así, se permite a un diputado de cada fuerza electoral asistir a las sesiones de las Comisiones en que la formación pudiera haber quedado sin presencia, con derecho a voz (art. 48.1.e RPMur). Dicha facultad es importante, puesto que aunque carezca de derecho al voto (ya que de lo contrario se podría producir sobrerrepresentación), la formación política va a poder acceder a la información que conlleva la presencia en todas las Comisiones de la Cámara. También estas formaciones pueden solicitar la repetición de una votación electrónica mediante el sistema de papeletas, cuando se manifieste la existencia de dudas sobre el resultado de aquélla (art. 73.1.d RPMur); presentar una proposición de ley (art. 88.1.2 RPMur); requerir a la Junta de Portavoces para que amplíe o reduzca el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley (art. 90.2 RPMur); presentar enmiendas a la

(68) Como se señalaba en el dictamen emitido por Angel Garrorena, «la distinción entre una y otra forma de integrarse en el Grupo Mixto no priva al diputado que llega a éste por abandono del Grupo propio, de los derechos consustanciales al ejercicio de la función parlamentaria; no puede privarle de los derechos sustantivos que le corresponden (iniciativa parlamentaria, pertenencia a Comisiones, cuota de palabra en los debates, etc.), puesto que el Reglamento se lo reconoce, y tampoco respecto a los derechos adjetivos (participación en subvenciones o compensaciones económicas, disposición de medios materiales y técnicos facilitados por la Cámara, etc.) porque éstos son inherentes a los primeros, en cuanto condición inexcusable que posibilita su ejercicio. Citado por FERNÁNDEZ DE SIMÓN, E., «Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: Un año de actividad», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1989, núm. 1, págs. 249-250.

totalidad (art. 91.2 RPMur y art. 117.1 RPMur); intervenir por un período de treinta minutos en el debate sobre la actuación política del Gobierno (art. 132.1 RPMur) y presentar propuestas de resolución (art. 133.1 RPMur). Asimismo, estas formaciones pueden estar presentes en la Junta de Portavoces a través de un representante, únicamente con derecho a voz (art. 38.3 RPMur). Probablemente, sería conveniente la atribución del derecho al voto, puesto que si se efectúa de acuerdo con el criterio de voto ponderado, ello no implica sobrerrepresentación de estas fuerzas minoritarias.

A las iniciativas reconocidas a estas formaciones, en principio, no deberían tener derecho los restantes componentes del Grupo Mixto, es decir, los diputados que se incorporen al mismo como consecuencia del abandono de su Grupo. Afirmo que no deberían, porque la regulación analizada hasta el momento queda un tanto desnaturalizada por el precepto contenido en el artículo 26.3 del Reglamento de la Asamblea Regional. Éste establece que,

«Si el Grupo Mixto incluyere diputados no pertenecientes a una formación política con respaldo electoral, contarán todos ellos conjuntamente como una fuerza política más, a los efectos de lo establecido en el Reglamento.»

Con esta previsión se está otorgando a los diputados del Grupo Mixto sin respaldo electoral directo, los mismos derechos que a las formaciones políticas, con la única diferencia de que estos derechos deberán ser compartidos, como si de una formación homogénea se tratase. En mi opinión, esta disposición va en contra del espíritu de la regulación anteriormente expuesta, la cual pretende primar la mayor legitimidad de las formaciones con respaldo electoral. Incluso se puede afirmar que es contradictorio con el segundo párrafo del artículo 20.3, que señala que estos diputados que no han concurrido a las elecciones con identidad política propia *tendrán todos los derechos que este Reglamento reconoce a los diputados, pero no así aquellos otros que el mismo adscribe a la condición de «formación política con respaldo electoral»*. Con el

precepto del artículo 26.3, aunque exista un único diputado no perteneciente a una formación política con respaldo electoral, contará con los derechos que se reconocen a las mismas. Por tanto, la regulación de este Reglamento, si bien es correcta en cuanto a la finalidad, ya que es adecuada con una de las finalidades del Grupo Mixto –garantía de los derechos de las formaciones minoritarias–, queda desfigurada por la técnica que se ha empleado.

Este tipo de organizaciones en el seno del Grupo Mixto, junto con las Agrupaciones, pueden ser un instrumento que permita introducir diferencias entre los derechos de los miembros del Grupo Mixto, en función de si éstos son una formación política o son diputados que provienen de otros Grupos. Esta finalidad se aprecia tanto en las Agrupaciones como en las «formaciones políticas con respaldo electoral» de la Asamblea Regional de Murcia. No obstante, existen algunas diferencias claras entre ambos tipos de formaciones. Así, el Reglamento de Murcia pone un mayor énfasis en la distinción entre los distintos componentes del Grupo Mixto, primando *a priori* (a pesar de que la técnica empleada desnaturaliza un tanto la finalidad inicial) «la formación política con respaldo electoral» frente a los diputados procedentes de otros Grupos parlamentarios; por otro lado, a estas «formaciones» no se les exige un mínimo numérico para constituirse sino que el criterio es únicamente su respaldo electoral directo. Tampoco las «formaciones» son, como en el caso de las Agrupaciones, de formación voluntaria, sino que el Reglamento distingue automáticamente entre los derechos que atribuye a los miembros del Grupo Mixto, en función de si cuentan o no con respaldo electoral. En definitiva, en el Reglamento de Murcia está mucho más presente el favorecimiento de la actuación de formaciones políticas en el Grupo Mixto frente a otros posibles miembros de este Grupo que carezcan de respaldo electoral.

5. *Autorreglamentación del Grupo Mixto*

La regulación del funcionamiento y organización interna del Grupo Mixto es insuficiente en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios. Éstos, al margen de las excepciones examinadas, se limitan a establecer un Grupo Mixto como Grupo de cierre y la única previsión en relación a su funcionamiento suele ser para regular el reparto del tiempo de intervención entre sus miembros.

El Grupo Mixto en la Asamblea de Madrid y en el Parlamento balear cuenta con una reglamentación específica, a falta de reglamento interno dictado por el propio Grupo. Las resoluciones presidenciales existentes en las mencionadas Cámaras establecen los criterios aplicables en el desarrollo de las actividades del mencionado Grupo, si bien estos criterios tienen carácter subsidiario. Ello es así puesto en ambas normas se prevé que los miembros del citado Grupo pueden, en cualquier momento, aprobar sus normas de funcionamiento mediante acuerdo unánime, en el caso del Parlamento balear, o unánime o mayoritario en el caso de la Asamblea de Madrid. En este segundo supuesto, si se aprueba por mayoría, deberá mediar acuerdo favorable a su reconocimiento por parte de la Junta de Portavoces, oído el parecer de los disconformes. Ambas resoluciones respetan la autonomía organizativa del Grupo Mixto, permitiendo que éste se dote de una normativa propia. No obstante, a reserva de que el Reglamento interno no sea aprobado, se establece una regulación subsidiaria porque la finalidad de la norma es que el Grupo Mixto funcione de acuerdo con una reglamentación específica, aunque sus miembros no tengan interés en ello (69).

(69) La necesidad de que el Grupo Mixto esté dotado de un reglamento interno, estaba prevista en la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de 26 de mayo de 1992. Su artículo 28.1, en la línea de la regulación de la Asamblea de Madrid y de Baleares disponía que, en caso de que sus miembros no lo aprobasen, esta regulación sería dictada por la Mesa.

De nuevo hay que destacar el criterio de la unanimidad en relación a las normas de funcionamiento del Grupo Mixto. Las características de este Grupo determinan que para que exista un Reglamento interno que sea aplicado y respetado en la práctica, no sea conveniente su imposición sin más a través de la mayoría. En el caso de la Asamblea de Madrid, a reserva de que no sea posible el acuerdo unánime, se establece el criterio mayoritario. No obstante, en este último caso para que existan plenas garantías, se dispone la intervención de los órganos de la Cámara, Presidencia y Junta de Portavoces, que van a velar por la legitimidad de las decisiones, preservando los derechos de las formaciones minoritarias en el seno del Grupo. Sin embargo, las regulaciones que subsidiariamente establecen estas resoluciones resultan incompletas en un aspecto concreto: carecen de mecanismos que permitan reaccionar frente a su incumplimiento. Esas normas deberían prever reglas disciplinarias que garantizaran su observancia y fijar un órgano con potestad para exigirla. Este podría ser interno, si el propio Grupo está dotado de él o, dado que ello no le es exigible, el órgano rector de la Cámara. Tal órgano debería reaccionar aplicando el Reglamento ante su incumplimiento, bien de oficio, bien ante cualquier reclamación de un miembro del Grupo Mixto (70).

En relación a la existencia de normativa interna en el seno del Grupo Mixto, el Reglamento del Parlamento Vasco contiene un precepto (art. 20.4), que establece lo siguiente:

«El Grupo Mixto se regirá por un Reglamento interno que permita la expresión de su pluralidad, del cual deberá dar cuenta a la Mesa en el momento de su aprobación y sus modificaciones.»

(70) En este sentido pero refiriéndose a la previsión (incumplida) del Reglamento Vasco, MORALES ARROYO, J. M., «La posición jurídica de los sujetos colectivos en el Parlamento de Andalucía», en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, págs. 1157-1158, vol. II.

Este Reglamento no ha sido aprobado en las legislaturas transcurridas, lo que corrobora la bondad de las resoluciones de Madrid y Baleares. La norma reguladora del Parlamento Vasco, si bien señala que se dé cuenta a la Mesa tanto en el momento de su aprobación como de sus modificaciones, no establece consecuencia alguna ni regulación alternativa en caso de incumplimiento. Sí que establece, en cambio, una exigencia de democracia interna, ya que dispone que dicho Reglamento deberá permitir la expresión de su pluralidad (71).

El Reglamento de las Cortes Valencianas, dispone una muy genérica previsión en relación a la reglamentación de las actividades del Grupo Mixto. Así, en su artículo 24.2 se dispone que,

«Por resolución de la Presidencia de las Cortes podrán regularse las circunstancias específicas que puedan concurrir en el funcionamiento del Grupo Mixto, en especial en aquello referente al ejercicio de las iniciativas que a los Grupos parlamentarios corresponde según este Reglamento.»

Este precepto viene a reconocer la necesidad de una regulación diferenciada del Grupo Mixto, pero no prevé que el propio Grupo pueda dotarse de esta normativa, sino que se remite a la Presidencia, que no está obligada a dictar esta resolución, sino que podrá hacerlo.

El contenido de la norma del Reglamento del País Vasco (poco coactivo) y la propia experiencia en el mismo, muestran cómo es necesario que sea garantizada la exigencia de que el Grupo Mixto se dote de una reglamentación interna. El principio de autonomía organizativa de los Grupos parlamentarios

(71) SAIZ ARNÁIZ, A., «El Parlamento Vasco: relieve constitucional, organización y funcionamiento», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, pág. 175, califica esta norma como «de claro tinte garantista», pero este carácter tan sólo podrá tenerlo si hay un control o una exigencia de cumplimiento por parte de la Cámara; la mera previsión del precepto no es garantista en sí misma.

debe ceder un tanto cuando se trata del Grupo Mixto, a fin de asegurar un adecuado funcionamiento del mismo.

Se ha afirmado que la circunstancia de que el Reglamento de la Cámara pueda o deba exigir una reglamentación interna al Grupo Mixto, se incardina dentro de lo que teóricamente se piense acerca de la naturaleza de los Grupos parlamentarios, esto es, si son un órgano del partido en la Cámara o un órgano de la misma (72). Sin querer entrar en el polémico y debatido tema de la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios (73), el Grupo Mixto no puede ser en ningún modo un órgano del partido. Es precisamente la existencia de tal figura la que constituye un argumento a favor de la consideración de los Grupos parlamentarios como órganos de las Cámaras (74), frente a la que los cataloga como asociaciones privadas que ejercen funciones públicas. Sea como fuere, entiendo que las peculiaridades del Grupo Mixto justifican plenamente la exigencia reglamentaria de que esté dotado de una normativa interna, la cual, a su vez, ha de ser garantizada ante la posible inactividad de sus miembros.

En definitiva, la existencia de una regulación de estas características puede hacer frente a dos actitudes. En primer lugar, aquéllas que se excedan en el ejercicio de las facultades e iniciativas que reconoce el Reglamento, en detrimento de los derechos de los demás miembros del Grupo Mixto. En segundo lugar, aquéllas que, al contrario que las acabadas de mencionar,

(72) CANO, J., «Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas: Deficiencias y lagunas. Perspectivas para su reforma», en *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, Puerto de la Cruz, celebradas los días 26, 27, 28 y 29 de mayo de 1984, 1986, pág. 76. Afirmación referida al Parlamento de Andalucía, que desde un inicio prevé que el parlamentario que abandone su Grupo se incorpora necesariamente al Grupo Mixto.

(73) Para una completa panorámica sobre las diferentes posturas doctrinales al respecto (con numerosas citas de la doctrina nacional y extranjera), vid. SAIZ ARNAIZ, A., *op. cit.*, págs. 289-349.

(74) En este sentido CIAURRO, G. F., *op. cit.*, págs. 245-247.

intentan eludir el ejercicio de las facultades que atribuye el texto reglamentario, las cuales, a su vez, constituyen obligaciones que es necesario garantizar. Esta última finalidad es especialmente importante para evitar una utilización «fraudulenta» del Grupo Mixto, es decir, para evitar incorporaciones al mismo atraídas por una falta de disciplina interna –y de sanciones económicas (75)– o por una subvención fija a repartir entre pocos –a veces incluso con nadie–, y por una mayor «flexibilidad» en el desarrollo de las funciones parlamentarias, gozando de los mismos derechos que ejercían en su Grupo originario.

6. *Financiación del Grupo Mixto*

Un estudio de los Grupos parlamentarios debe hacer referencia a su financiación si no quiere ser tachado de incompleto. En relación al Grupo Mixto, este análisis se hace, si cabe, aún más necesario. Es este un tema de gran trascendencia, ya que una regulación inadecuada puede conllevar beneficios económicos desproporcionados a los miembros del Grupo Mixto en función de su composición en cada momento.

En relación a esta cuestión la mayoría de Reglamentos establecen una subvención fija y una variable para todos los Grupos, incluido el Mixto (76) (algunos con correcciones a la primera). Los restantes prevén una única subvención, de carácter variable, que se otorgará en función del número de miembros del Grupo.

(75) Estas sanciones, relativas al incumplimiento de los deberes parlamentarios, son importantes en otros Grupos parlamentarios. Por ejemplo, el actual Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista prevé una multa de 15.000 pesetas cada vez que sus parlamentarios se ausenten en una votación en Ponencia o Comisión, de 20.000 si las ausencias son en el Pleno y de 25.000 si la votación a la que no asisten se refiere a un proyecto que requiera la mayoría cualificada.

(76) Así lo disponen los artículos 26 RPCan, 26 RPCant, 24 RPCyL, 27 RPGal, 27 RPMad, 21.1 RPPV, 27.1 RPBal, 25 RPArg, 26 RPC-LM, 24 RPExt, 20.1 L-R y 35.1 RPNav.

El problema fundamental que plantea la subvención fija es tan sencillo como que ésta será más beneficiosa para el Grupo Mixto que para los restantes de la Cámara cuando el número de componentes de aquél sea inferior al mínimo reglamentario exigido para la constitución de Grupos parlamentarios (77).

Dentro de los Reglamentos que prevén la subvención fija y variable, algunos, coherentemente, establecen correcciones a la subvención fija del Grupo Mixto. El Reglamento de Aragón, a raíz de la reforma de 1992, en su artículo 25.2 señala que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá disponer que la subvención fija sea proporcional al número de diputados que integren dicho Grupo. Esta posibilidad —a pesar de que en la norma no lo explicita— deberá tener lugar cuando su composición sea de dimensiones inferiores al mínimo exigido para la constitución de un Grupo parlamentario (tres diputados). Sólo en este caso, esta subvención sería injustificadamente superior para el Grupo Mixto (78). También los Reglamentos de La Rioja y de las Cortes Valencianas prevén ese mismo efecto [arts. 21 RPL-R y 27.2 RPC-Val (79)]. El Reglamento de Navarra establece una corrección en otro sentido pero con idéntica finalidad: si la incorporación al Grupo Mixto se produce durante la legis-

(77) En la STC 214/1990, el Tribunal Constitucional declaró que la reducción que la Asamblea de Madrid efectuó en las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto no suponía vulneración del artículo 23.2 CE, al formarse el Grupo Mixto por un solo miembro, cuando el Reglamento exige un mínimo de cinco miembros para formar un Grupo parlamentario y por tanto acceder a la subvención fija. El Tribunal Constitucional entendió que existía un fundamento objetivo y razonable para adoptar tal decisión, e incluso señalaba que en realidad no se había producido de hecho una real desigualdad.

(78) En este sentido, ALONSO, A., «La reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 2, 1993, pág. 293.

(79) En este caso la subvención fija se atribuye a partir del momento en que el Grupo Mixto cumple el mínimo constitutivo establecido para los Grupos en general. Si está integrado por uno o dos diputados tendrá uno o dos tercios de la misma. Dicho criterio es el que se aplicaba ya durante la III Legislatura y que el nuevo Reglamento asume, AGUILO, L., *Les Corts Valencianes*, Valencia, 1994, pág. 43.

latura, una vez constituidos los Grupos parlamentarios, la subvención que se les atribuirá a esos miembros será únicamente la variable (80).

Los Reglamentos de Andalucía, Asturias (81) y Murcia, prevén una única subvención variable (arts. 25, 33 y 27). La norma de la Cámara andaluza especifica que la subvención del Grupo Mixto será establecida por la Mesa, atendiendo al número de miembros que lo compongan (art. 25.2). Esta previsión es innecesaria, puesto que las subvenciones a otorgar a los Grupos parlamentarios también son fijadas por la Mesa y, aunque no se señale de forma expresa, lógicamente dependerán del número de miembros.

La cuestión de la financiación del Grupo Mixto, si no se aborda con la debida atención, puede dar lugar a situaciones fraudulentas. La existencia de un beneficio económico puede constituir un acicate para que ciertos diputados abandonen su Grupo parlamentario y se inscriban en el Mixto, alterando la estabilidad de la vida parlamentaria y la voluntad popular expresada en las urnas. Este mayor provecho económico es consecuencia de una defectuosa regulación, que sólo algunas Cámaras han resuelto mediante la correspondiente reforma reglamentaria. Tales modificaciones deberían producirse sin esperar a que se den estas situaciones insostenibles que muestran los defectos de la regulación, ya que ello no contribuye a favorecer la legitimidad y buena imagen de la institución parlamentaria (82).

(80) Este efecto se introdujo con la reforma del Reglamento de 2 de febrero de 1995 (BON, 29 de febrero de 1995, núm. 23).

(81) También el Reglamento asturiano reduce proporcionalmente los derechos del Grupo Mixto en caso de que éste no alcance el mínimo numérico para constituir un Grupo (art. 32.2 RPAst). No obstante, al prever una subvención variable, ésta será establecida en todo caso de forma proporcional, aunque no existiera tal precepto.

(82) RUBIO LLORENTE, F., «El Parlamento y la representación política», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985, vol. I, págs. 166-167, se muestra muy crítico con esta forma de reformar el Derecho parlamentario.

V. CONCLUSIONES

El Grupo Mixto es una figura que permite aunar dos objetivos claramente diferenciados en el seno de las Asambleas legislativas que lo prevén, como son el aseguramiento de la funcionalidad de la actividad parlamentaria y la garantía del ejercicio de los derechos de las formaciones minoritarias en el ámbito parlamentario.

Esta figura parlamentaria se caracteriza por su definición en negativo con respecto a los Grupos parlamentarios ideológicos. Así, por un lado, en el marco de este Grupo no existe afinidad ideológica entre sus miembros y, por tanto, no actúa de forma cohesionada en la Cámara. Por otro lado, los Reglamentos parlamentarios no le exigen ninguno de los requisitos –numérico, temporal, formal– que, por el contrario, requieren a los Grupos parlamentarios ideológicos para que puedan constituirse. A pesar de ello, las normas reglamentarias autonómicas –siguiendo la configuración inicial que se efectuó en el Reglamento del Congreso– otorgaron a este Grupo un tratamiento esencialmente idéntico al de los Grupos parlamentarios ideológicos, tanto en lo referido a su participación en los órganos parlamentarios como en las actividades de la Cámara, e incluso en la financiación. Probablemente, la razón de esa normativa es que el Grupo Mixto ha sido considerado únicamente como un mecanismo que permite reunir en un mismo Grupo a las formaciones minoritarias de la Cámara que no han podido formar uno propio. Como se considera que estas formaciones pueden llegar a ser disfuncionales en un Parlamento cuya actividad resulta monopolizada por los Grupos parlamentarios, los Reglamentos parlamentarios prevén un

Así, afirma que «por este modo puramente empírico, factual, ocasional, de reformar el Derecho parlamentario hay muchas otras reformas que siguen sin hacer... porque del hecho de que no se hagan, derivan graves inconvenientes para el funcionamiento del Parlamento, para la imagen que el Parlamento ofrece a la opinión y, en último término, para la democracia parlamentaria en sí misma...».

Grupo Mixto donde convergen todas esas formaciones minoritarias. No obstante, no se ocupan de su organización interna, de su forma de participar en las actividades parlamentarias ni de los diferentes componentes que pueden formarlo. Su regulación se resuelve de forma expeditiva: se le aplica el régimen general previsto para los Grupos parlamentarios ideológicos. Que la única preocupación de los Reglamentos parlamentarios autonómicos al disponer esta figura fue la de evitar posibles alteraciones del funcionamiento de la Asamblea, lo muestra la única previsión que esas normas dedican al Grupo Mixto de forma casi generalizada: la referida al reparto del tiempo entre sus miembros (para impedir que posibles discrepancias entre éstos pudieran alterar la actividad parlamentaria). Garantizar la funcionalidad en la actividad parlamentaria es, lógicamente, un objetivo a asumir por la regulación contenida en los Reglamentos parlamentarios. Ahora bien, el Grupo Mixto es, a su vez, una figura que permite canalizar de forma más eficaz la actuación de las formaciones minoritarias en el Parlamento actual que si éstas actuaran como diputados independientes. Por tanto, también se debe tener en cuenta la otra finalidad del Grupo Mixto, como es, de acuerdo con el principio del pluralismo político (art. 1.1 CE), garantizar a las formaciones minoritarias su plena participación en las Asambleas legislativas. Para ello es necesaria una regulación del Grupo Mixto que tenga en cuenta sus singularidades. No es coherente que al Grupo Mixto, que se configura como no-Grupo, se le otorgue el mismo tratamiento que a los Grupos parlamentarios ideológicos. A pesar de ello, y como se ha indicado, así está regulado en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos.

No obstante, en algunas Cámaras autonómicas se advierte una preocupación por el funcionamiento de este Grupo, más allá de lo que pueda afectar a la dinámica de la actividad de la Cámara. Así, en los Parlamentos de Navarra, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Islas Canarias e Islas Baleares se ha previsto una normativa (bien a través de la reforma del Reglamento, bien a través de resoluciones parlamentarias) que

trata de introducir una mayor racionalidad en el funcionamiento de este Grupo. Así, veíamos, por ejemplo, que en la Junta de Portavoces de las Cámaras de Madrid, Navarra, Islas Canarias e Islas Baleares, el portavoz del Grupo Mixto tiene únicamente los votos de aquellos miembros que le hayan otorgado la representación. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de Parlamentos autonómicos, donde el representante del Grupo Mixto tiene, ilógicamente, tantos votos como miembros del Grupo lo compongan. En el caso de la Cámara balear ello se extiende a las votaciones en Ponencia.

En los Parlamentos de Murcia, Islas Canarias y Comunidad Valenciana la opción normativa ha consistido en permitir a las formaciones políticas del Grupo Mixto que constituyan un subgrupo diferenciado, con un *status* diferente a los demás miembros del Grupo. Se trata de potenciar su actuación en la Cámara, en el caso de Murcia a través de la figura de la «formación política con respaldo electoral» y, en el caso de Canarias y la Comunidad Valenciana a través de las Agrupaciones. Tales regulaciones son positivas puesto que se otorga a estos subgrupos unos instrumentos de actuación más adecuados para su actuación en el seno del Grupo Mixto.

En definitiva, el abstencionismo en la regulación del Grupo Mixto es perjudicial para su funcionamiento y es necesario que exista una regulación que sea conforme a sus peculiaridades y que permita un correcto funcionamiento de esta figura. Tal regulación debe referirse tanto a la forma de organizarse y de ejercitar las iniciativas parlamentarias como a los derechos que sustantivamente se le atribuyan. Éstos, en ocasiones, y para evitar sobrerrepresentación de las formaciones minoritarias, deberán reducirse de forma proporcional cuando el sujeto titular de estas iniciativas (el Grupo Mixto en su conjunto o los subgrupos que se formen en su seno) tenga una composición inferior a la de los Grupos parlamentarios ideológicos en la Cámara. Al contrario, en ocasiones puede ser conveniente que esa proporcionalidad se matice un tanto «al alza» para que la participación de este Grupo en la Cámara sea eficaz. Por ejemplo, así de-

bería suceder en relación al tiempo de las intervenciones en los debates por parte de los miembros del Grupo Mixto, individualmente o como subgrupos. En determinados supuestos (cuando la importancia del tema debatido o su naturaleza compleja lo aconseje), sería conveniente que ese tiempo fuese —en su conjunto— superior al previsto para los Grupos parlamentarios ideológicos, cuando su estricta división dé lugar a intervenciones excesivamente breves, como se prevé únicamente en el Reglamento de Canarias. En otro sentido, cuando el Reglamento exige para ejercer una iniciativa que concurren dos, o incluso tres grupos, si existen Agrupaciones o subgrupos en el Grupo Mixto, éstas no deben contar como un Grupo más sino que habrá que estar a su representatividad en cada momento. En cambio, estos subgrupos deberían participar como tales en órganos parlamentarios como la Junta de Portavoces (como sucede en el Parlamento de Canarias), ya que, dado que las decisiones de este órgano se adoptan mediante el sistema del voto ponderado, la proporcionalidad no resulta alterada.

Para finalizar, hay que hacer referencia a un tema al que se ha aludido a lo largo de estas páginas por afectar de forma directa al Grupo Mixto: los frecuentes cambios de Grupo parlamentario por parte de los diputados y la incorporación, en muchas ocasiones, de éstos en el Grupo Mixto. Los Reglamentos autonómicos han reaccionado contra tales situaciones. En unos casos se ha obligado a los parlamentarios que causan baja en su Grupo a permanecer en el Grupo Mixto, con lo que se pretende limitar la inestabilidad parlamentaria que provocan los cambios de un Grupo ideológico a otro. En otros supuestos —en Castilla-La Mancha y La Rioja— se va más allá y se impide a los parlamentarios que abandonan o son expulsados de su Grupo que se incorporen al Grupo Mixto, debiendo permanecer como Diputados no Adscritos. Así, se les impide ejercitar los derechos e iniciativas que comporta la pertenencia al Grupo Mixto. Únicamente se les reconoce el ejercicio de los derechos que el Reglamento atribuye de forma individual a los diputados. En el Grupo Mixto básicamente confluyen dos tipos de componentes. Por un lado, aquéllos que se inscriben en él porque su forma-

ción política no ha obtenido suficientes escaños para formar un Grupo propio. La participación de éstos en la Cámara debe garantizarse, y aquí se ha defendido que el Grupo Mixto es un instrumento adecuado para ello. Por otro lado, en el Grupo Mixto también convergen aquellos parlamentarios que han causado baja del Grupo parlamentario con el que se ha presentado a las elecciones. En ocasiones, estos últimos forman el Grupo Mixto de forma mayoritaria o exclusiva. De este modo, ejercen en la Cámara los mismos derechos que la normativa, con el objeto de garantizar la participación de las formaciones políticas minoritarias, atribuye al Grupo Mixto en tanto que Grupo. Estos miembros del Grupo Mixto se encuentran en una situación totalmente distinta a la de las formaciones políticas en el Grupo Mixto puesto que carecen de respaldo electoral. De ahí que sean correctas aquellas regulaciones que priman la participación en la Cámara de las formaciones políticas. Por la misma razón, las regulaciones de La Rioja y Castilla-La Mancha son, a mi entender, positivas y plenamente coherentes con las finalidades de la figura. El Grupo Mixto, en estos casos, se reserva para las formaciones políticas que cuenten con respaldo electoral directo.