

TRÁNSFUGAS Y PORTAVOCES EN EL GRUPO MIXTO  
(DICTAMEN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD  
DE LA REGULACIÓN DE LA PORTAVOCÍA DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO MIXTO PREPARADA POR EL GRUPO  
DE TRABAJO PARA LA REFORMA DEL  
REGLAMENTO DE LA JUNTA GENERAL  
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS) (\*)

ALBERTO ARCE JANÁRIZ (\*\*)

I. ANTECEDENTES

1. En su reunión de 26 de febrero de 1997, el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias encargó a los Letrados que le asisten la redacción de un texto articulado a partir de sendas propuestas de los Grupos Parlamentarios Mixto y de Izquierda Unida para circunscribir, la primera, la capacidad de ser Portavoz del Grupo Mixto a Diputados de formaciones políticas que se hayan enfrentado al electorado, y para limitar, la segunda, las facultades parlamentarias de Diputados que abandonen el Grupo Parlamentario de origen.

2. En ejecución de ese encargo, y con fecha de 27 de febrero, los Letrados remitieron a los componentes del Grupo de Trabajo el siguiente texto articulado:

**«Artículo 28.3 nuevo**

*Sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados de formaciones políticas que hayan concurrido a las elecciones a la Junta General. En el caso de que más de un Diputado del Grupo Mixto reúna dicha condición o cuando todos sus miembros procedieran de otro Grupo Parlamentario o fueran adscritos a dicho Grupo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 de este precepto, el Portavoz será designado atendiendo*

---

(\*) Este dictamen se publica con la autorización del Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, Excmo. Sr. Don Ovidio Sánchez Díaz, a quien desde aquí reitero mi agradecimiento.

(\*\*) Letrado de la Junta General del Principado de Asturias.

*a un criterio rotatorio, por orden alfabético, para cada período de sesiones, salvo acuerdo adoptado por unanimidad de sus miembros y comunicado por escrito al Presidente de la Cámara.»*

3. En su reunión de 2 de abril, el Grupo de Trabajo examinó el texto, encargando una nueva redacción para el primer inciso con el fin de dejar claro a qué formaciones políticas hace referencia.

4. En ejecución de ese segundo encargo, y con la misma fecha de 2 de abril, los Letrados remitieron a los componentes del Grupo de Trabajo el siguiente texto:

**«Artículo 28.3 nuevo**

*Sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado. En el caso de que más de un Diputado del Grupo Mixto reúna dicha condición o cuando todos sus miembros procedieran de otro Grupo Parlamentario o fueran adscritos a dicho Grupo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 de este precepto, el Portavoz será designado atendiendo a un criterio rotatorio, por orden alfabético del primer apellido, para cada período de sesiones, salvo acuerdo adoptado por unanimidad de sus miembros y comunicado por escrito al Presidente de la Cámara.»*

5. El 3 de abril, consideró el Grupo de Trabajo la nueva redacción y convino en modificarla parcialmente, resultando, en fin, este texto:

**«Artículo 28.3 nuevo**

*Sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado. De tratarse de más de una formación política, el Portavoz será designado atendiendo a un criterio rotatorio, por orden alfabético de las formaciones políticas, para cada período de sesiones, salvo acuerdo adoptado por unanimidad de sus miembros y comunicado por escrito al Presidente de la Cámara. En los demás supuestos, el orden alfabético de la rotación quedará determinado por el primer apellido de los Diputados adscritos al Grupo.»*

6. En la misma reunión de 3 de abril, y a propuesta del Grupo Parlamentario Popular, se encargó a los Letrados un informe sobre la constitucionalidad del texto de referencia a presentar en la reunión del Grupo de Trabajo del 7 de abril.

## II. FUNDAMENTOS

1. No está de más, por lo que luego se dirá, comenzar recordando con el Tribunal Constitucional que «los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad», que «es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad» (STC 66/85, FJ 3).

La misma idea puede expresarse con la mejor doctrina diciendo que «para considerar legítima la ley no es preciso que se demuestre que es conforme a la Constitución, sino que basta con que no se demuestre que es contraria» (I. DE OTTO: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pág. 148).

Esa presunción de legitimidad, con arreglo a la cual la ley es constitucional mientras no se demuestre lo contrario, ampara —obvio es decirlo— a los reglamentos parlamentarios, normas estas que carecen de la forma de la ley, pero que poseen su rango (F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, págs. 321, 323) y son por ello impugnables ante el Tribunal Constitucional por los mismos procedimientos que las leyes (art. 27. 2 d] y f] LOTC).

Acaso pueda dudarse que la presunción de legitimidad de los Reglamentos del Congreso y del Senado sea tan «enérgica» como la de la ley estatal: sólo ésta es producida por el órgano representante de la voluntad popular, que son las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y no cada una de sus Cámaras por separado. Pero tratándose de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos hay menos lugar para la duda (que en todo caso sería duda sobre la intensidad de la presunción no sobre su existencia) al ser unicamerales las Asambleas Legislativas.

Pues bien, no puede dejar de recordarse el significado de la presunción porque, al no referir la solicitud de informe ninguna supuesta infracción constitucional en concreto, nos vemos forzados a componer nosotros mismos la argumentación justo al revés de como la lógica de la presunción de constitucionalidad nos obligaría a hacerlo: primero tendremos que detectar eventuales causas de inconstitucionalidad que no nos han sido precisadas y luego deberemos demostrar si son o no fundadas; dicho más coloquialmen-

te, tendremos que colocarnos al mismo tiempo en el papel de la acusación y de la defensa.

2. En segundo término, y para dejar del todo clara, ya desde aquí, la razón de ser de este informe, resulta útil remitirse brevemente a sus antecedentes para dejar constancia de que el borrador de redacción normativa sobre la que estamos llamados a pronunciarnos no es sino resultado del encargo para elaborarla que recibimos del Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Junta General: articulación jurídica, pues, de una voluntad política previa.

No es ociosa esta aclaración porque a la luz de esos antecedentes, no es difícil concluir que sobre lo que ahora se nos pide que dictaminemos es, propiamente, sobre la licitud constitucional de un propósito político que, dicho sea de paso, cuando se manifestó en el seno del Grupo de Trabajo no fue en absoluto cuestionado, según puede comprobarse en las actas de sus reuniones.

3. El texto objeto de informe es el siguiente:

**«Artículo 28.3 nuevo**

*Sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado. De tratarse de más de una formación política, el Portavoz será designado atendiendo a un criterio rotatorio, por orden alfabético de las formaciones políticas, para cada período de sesiones, salvo acuerdo adoptado por unanimidad de sus miembros y comunicado por escrito al Presidente de la Cámara. En los demás supuestos, el orden alfabético de la rotación quedará determinado por el primer apellido de los Diputados adscritos al Grupo.»*

Más concretamente, lo que de él quiere que examinemos la solicitud del informe es el primer inciso:

*«Sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado.»*

Lo que da lugar, en efecto, a la solicitud de informe es la constitucionalidad de ese inciso. ¿Por qué? Porque, al reservar la Portavocía del Grupo Mixto a Diputados que, en el momento de la designación de Portavoz del

Grupo, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado, e impedir, en consecuencia, que los Diputados del Grupo Mixto que no reúnan esa condición –señaladamente, los que hayan sido adscritos a él por abandonar su Grupo de origen: los habitualmente conocidos como «tránsfugas»– puedan llegar a ejercer las funciones de Portavoz del Grupo, establece un diferencia de trato en el interior del Grupo cuya justificación es lo que en último término se nos pide esclarecer.

4. Planteada la cuestión en esos términos de disparidad de trato, el precepto constitucional que más directa relevancia viene a adquirir es el art. 23.2, con arreglo al cual, los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

De este derecho, el Tribunal Constitucional ha hecho, entre otras muchas, dos puntualizaciones que son para el objeto de este informe de indudable interés:

- a) «Es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva, según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos» (STC 161/88, FJ 7).
- b) Este derecho prohíbe diferencias de trato que carezcan de una «justificación objetiva y razonable» (SSTC 6/84, FJ 2; 23/84, FJ 6; 84/87, FJ 3; 217/88, FJ 3; 193/89, FJ 4; 47/90, FJ 6; 73/94, FJ 2), «que guarde proporcionalidad con la finalidad perseguida» (STC 200/91, FJ 3).

La naturaleza de derecho de configuración legal del art. 23.2 CE deja un considerable margen de libertad al legislador, cuyo cometido «no se agota en la función de arbitrar los medios precisos para la ordenación de la conducta en que el derecho consiste (...), sino que alcanza la tarea de definir el contenido mismo del derecho» (J.L. REQUEJO PAGÉS, «Derechos de configuración legal», en AAVV, *Enciclopedia jurídica básica*, II, Madrid, Civitas, 1996, pág. 2385). La denominación «derecho de configuración legal» «significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho» (STC 225/92, FJ 1).

Ello comporta que el juicio de constitucionalidad de las interpretaciones concretas que de ese derecho puedan hacerse en cada caso no esté obligado a decantarse «por la interpretación aparentemente más beneficiosa para el titular de aquél, sino que basta con constatar si la interpretación llevada a cabo salvaguarda o no suficientemente el contenido del derecho» (STC 13/97, FJ 3).

De modo que lo que nos corresponde determinar en este informe no es si la regulación proyectada para el cargo de Portavoz del Grupo Mixto en la Junta General es la más beneficiosa para quienes no puedan, con arreglo a ella, acceder a ese cargo (evidentemente, no lo será), sino únicamente si a quienes habrán de resultar de esa manera preteridos les queda salvaguardado el derecho del art. 23.2 CE.

Como este derecho es derecho a no padecer disparidades de trato que carezcan de una «justificación objetiva y razonable», que guarde «proporcionalidad con la finalidad perseguida», disparidades de trato que «introduzcan diferencias arbitrarias –discriminatorias– entre unos representantes y otros» (J. JIMÉNEZ CAMPO, «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en F. PAU VALL (Coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Madrid, Aranzadi, 1997, en prensa: pág. 18 del original), lo que en último término procede evaluar en este informe es si la disparidad de trato que se pretende introducir reglamentariamente en el seno del Grupo Mixto para acceder al cargo de Portavoz obedece a una «justificación objetiva y razonable», y adecuada o proporcionada al fin que con ella se persiga, o, dicho de otro modo, si la disparidad de trato resultaría arbitraria.

5. Entre los Diputados integrados *ope legis* (art. 28.1 RJG) en el Grupo Mixto por no haber obtenido la lista en la que fueron elegidos el número de escaños suficiente para formar Grupo propio (en nuestra Cámara, 3: art. 26.1 RJG) y los Diputados incorporados por la Mesa del Parlamento al Grupo Mixto al abandonar el Grupo de origen (art. 31.1 RJG) hay cuando menos una diferencia objetiva que a nadie puede pasarle inadvertida: los segundos –los «tránsfugas»–, al abandonar el Grupo de origen, dejan de pertenecer también a la formación política en cuya en cuya lista obtuvieron el escaño.

A esa circunstancia alguna relevancia puede dársele en un sistema electoral como el nuestro de listas electorales *cerradas* y *bloqueadas* (art. 20 LEP), del que cabe decir lo que, a propósito del régimen electoral general también

de listas *cerradas* y *bloqueadas* (arts. 45 y ss. LOREG), ya ha dicho el Tribunal Constitucional: «en un sistema de listas, como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados» (STC 75/85, FJ 4).

Es bien conocida, desde luego, la muy reiterada jurisprudencia constitucional que advierte que la baja en el partido en cuya lista haya obtenido mandato el representante no conlleva para éste la pérdida del escaño: «el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de la voluntad ajena a los electores» (STC 5/83, FJ 4).

Pero el alcance de esta doctrina se circunscribe únicamente a la pervivencia del mandato representativo. El electo, permanezca o no en la formación política de la lista respaldada por el electorado, conserva la representación. Eso es claro. Pero tan claro como eso es que, conservando la representación, pierde, sin embargo, representatividad.

Representación y representatividad son, como es bien sabido, conceptos diversos, aunque relacionados: la representatividad «es un valor, al servicio de cuya realización se pone la representación, que, así, se configura como una técnica representativa, como un instrumento arbitrado por la ley para la consecución de la representación» (R. PUNSET BLANCO, *Las Cortes Generales*, Madrid, CEC, 1983, pág. 23). La representatividad da idea de «correspondencia» entre los representantes y el grupo social, y la representación, en cambio, descansa básicamente sobre la responsabilidad que vincula al primero con el segundo (C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, 10.<sup>a</sup> ed., Padua, Cedam, 1991, pág. 428, al que se remite, en la 9.<sup>a</sup> ed., el propio R. PUNSET BLANCO).

Pues bien, es desde la representatividad y no desde la representación desde donde puede reconocérsele relevancia al tipo de sistema electoral de listas *cerradas* y *bloqueadas*, pues, en efecto, en un sistema de esas características, aunque la representación la detente cada electo, la representatividad la absorbe la lista sometida a la votación del electorado, de modo que el abandono por el electo de la lista que compareció ante el electorado le acarrea la pérdida de la representatividad, que permanece en la formación política de origen y que no se lleva consigo el Diputado, por más que sí conserve intacta su representación. Es lo que algunos denominan, para resaltar las consecuencias del sistema electoral de listas *cerradas* y *bloqueadas*, la configuración del «mandato ideológico» (J. DE ESTEBAN,

«El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, pág. 20).

La pérdida de representatividad puede justificar, en efecto, la imposición de limitaciones sobre el estatuto de los Diputados que incurran en ella. Limitaciones, claro es, únicamente vinculadas a la merma de representatividad, pero que no afecten a los contenidos de la representación que individualmente tiene asignada cada Diputado. Respeto, dicho de otra forma, del *derecho al escaño* del Diputado individual, con arreglo al cual «los derechos de todos los Diputados individuales son idénticos sea cual sea su origen electoral, como su situación político-ideológica», pero frenos también para una injustificada una «hiper-representación» (I.E. PITARCH, «El Grupo Mixto y sus alternativas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 1, 1995, págs. 48-54). Como señala la doctrina, las limitaciones del representante en su mandato «para ser legítimas deben inspirarse en ese principio democrático de lealtad del representante a la representatividad que porta (F. J. BASTIDA FREIJEDO, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pág. 213).

6. Las limitaciones que concretamente derivan de la regulación que aquí se informa se circunscriben —cabe entender— al círculo de la representatividad y no entran en el de la representación.

- a) En primer término, la más directa, que impide a los Diputados «tránsfugas» acceder al cargo de Portavoz del Grupo Mixto, reservado a Diputados que permanezcan en listas que se hayan enfrentado al electorado pero estén en ese Grupo al no haber alcanzado sus listas el número de escaños suficiente para formar Grupo propio, es quizás la que más claramente podría conectarse con la esfera de la representatividad.

El Grupo Mixto, bastante excepcional en el Derecho comparado, fue ideado en Italia durante la década de los veinte (sobre la evolución histórica, puede consultarse A. SAVIGNANO, *I Gruppi Parlamentari*, Nápoles, Morano, 1965, págs. 13-35) para evitar que la organización «grupocrática» del Parlamento, que entonces comenzaba a consolidarse (el Parlamento de Grupos sucedía definitivamente al Parlamento de individuos heredado del Estado liberal del S. XIX), impidiera que formaciones políticas respaldadas por el electorado, bien que minoritariamente, vieran del todo cegadas las

vías que permitían a las formaciones con Grupo propio hacer valer la voz diferenciada que había querido reconocerles el electorado, es decir, para que hicieran valer su representatividad.

Se trataba, pues, de sortear el riesgo de que la coherente graduación de la posición dentro del Parlamento de Grupos de las minorías más exiguas frente a otras menos débiles o frente a la mayoría terminara por falsear el escenario dibujado por el cuerpo electoral. Minorías exiguas, sí, pero minorías electorales en todo caso, formaciones políticas minoritarias por expresa voluntad del electorado, no, sin embargo, minorías sobrevenidas inesperadamente después de la constitución del Parlamento por abandonos durante la Legislatura de la fuerza política de origen pero no del escaño, movimientos éstos por entonces todavía desconocidos.

El pluralismo político que el art. 1.1 CE proclama como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico reclama que en la organización y el funcionamiento de las instituciones representativas, regidos democráticamente por la regla de la mayoría, no se desconozcan los «derechos de las minorías» (STC 32/85, FJ 2). Nuestro ordenamiento descansa a partes iguales sobre el principio de la mayoría, como regla decisora, y sobre el «principio de respeto de los derechos de las minorías» (STC 141/90, FJ 6). Y en modo alguno se pone en duda que también para y en el Grupo Mixto debe regir el art. 23.2 CE (algunas aplicaciones que no vienen al caso en SSTC 36/90, 214/90).

Pero lo que sí es más que dudoso es que el grado de respeto y de protección haya de ser exactamente el mismo para minorías electorales que para minorías sobrevenidas por abandonos voluntarios, una vez constituida la institución representativa, de la formación política que se enfrentó al electorado, y desde luego no es mucho más claro tampoco que una equiparación de esa naturaleza venga impuesta constitucionalmente por el pluralismo político y el principio democrático, como si no admitieran éstos graduación alguna en sus múltiples proyecciones: desde la democracia representativa, las formaciones políticas a las que «el electorado ha dado voz propia, reciben una legitimación fundamental, consustancial, imprescindible y esencial en el sistema democrático» (I. E. PITARCH, *loc. cit.*, pág. 47).

Por el contrario, cabría incluso oponer que, en la medida en que el pluralismo político y el principio democrático exigen ciertamente el respeto de las minorías electorales -de eso no hay duda- obligan a protegerlas en cual-

quier situación: no sólo frente a la mayoría, para que no convierta su capacidad decisora en un arma ablatoria, sino también frente a minorías no electorales, surgidas *ex post facto*, cuando la legítima voluntad de no neutralizarlas por completo pueda conducir por exceso a resultados lesivos del *status* de las minorías que se enfrentaron al electorado y recibieron de este respaldo explícito.

Justamente ése fue el objetivo que, según consta en el acta de su reunión de 3 de abril, alentó al Grupo de Trabajo de la Reforma del Reglamento de la Junta General a estudiar una fórmula que preservara la posición de las minorías electorales en su caso presentes en el Grupo Mixto de los efectos negativos que la eventual irrupción sin contrapesos de Diputados tránsfugas en el Grupo pudiera ocasionar.

- b) Por otro lado, los Diputados «tránsfugas» conservan incólumes, tras su incorporación al Grupo Mixto, las facultades reconocidas reglamentariamente a cada parlamentario *uti singuli*.

Únicamente, las solicitudes de información que, *ex art.* 13.1 RJG, requieren «el previo conocimiento» del Portavoz podrían plantear algún problema. Pero no habría demasiados inconvenientes en superarlos por vía interpretativa (aunque en la Junta así venga observándose, el «previo conocimiento» del Portavoz no impone necesariamente su constancia mediante la firma del Portavoz en la solicitud: cabría presumirlo en tanto el Portavoz no aduzca por escrito la falta de tal conocimiento; la Mesa podría, en todo caso, amparar al Diputado ante denegaciones arbitrarias de la firma del Portavoz, etc.).

Serían únicamente las iniciativas reservadas reglamentariamente a los Grupos Parlamentarios las que quedarían vedadas a los «tránsfugas» al no poder acceder a la condición de Portavoz del Grupo Mixto. Pero también ese efecto permanecería dentro del círculo de la representatividad y no afectaría al intangible de la representación.

Los Grupos Parlamentarios, sin entrar en la vidriosa cuestión de su naturaleza jurídica (N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, págs. 143-160), son «emanación de los partidos políticos» (ATC 12/86, FJ 3). Para que los partidos con respaldo electoral minoritario no dejaran de tener su «emanación parlamentaria» se concibió, según se apuntaba hace un momento, el Grupo Mixto. Pero de esa

«emanación» queda por entero al margen el Diputado que decide abandonar el Grupo del partido que lo incluyó en su candidatura.

7. Cabe, por todo ello, concluir estas consideraciones señalando que no se encuentran razones que *prima facie* desvirtúen de forma indubitada la presunción de constitucionalidad que cubriría la incorporación al RJG del art. 28.3 elaborado por el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Junta General.

8. Cuestión distinta es que la regulación que se pretende sea necesaria o la única posible.

El vigente RJG, en esto como la mayoría de los Reglamentos de otras Cámaras, estatales y autonómicas, no establece reglas sustantivas específicas para la designación de Portavoz del Grupo Mixto, confiando su nombramiento al acuerdo interno de los miembros del Grupo.

El sistema funcionó durante la pasada Legislatura y aún en ésta, generando la práctica de designar un Portavoz titular y otro suplente para admitir indistintamente como iniciativas de Grupo las suscritas por uno u otro a menos que las del suplente fueran expresamente revocadas por el titular.

En bastantes otras Cámaras, también la fórmula de deferir al propio Grupo la designación autónoma de su Portavoz ha funcionado sin problemas, dando lugar a prácticas diversas, que, más o menos de cerca, fueron en su mayor parte cobrando cuerpo a partir de los usos del Congreso de los Diputados, con arreglo a los cuales: a) todos los integrantes del Grupo Mixto acceden sin distinciones al cargo de Portavoz titular por rotación bimensual, con un suplente que puede sustituirle durante el mismo período; b) en el reparto de puestos en las Comisiones y la Diputación Permanente, la falta de acuerdo interno en el Grupo se suple por sorteo; c) en Comisión, el o los Diputados del Grupo Mixto votan siempre a favor de las iniciativas que puedan haber presentado otros Diputados del Grupo; y d) todos los integrantes del Grupo Mixto, sin distinciones, tienen iniciativa parlamentaria plena gracias a la fórmula de «Portavoz habilitado» (A. SAÍZ ARNAÍZ, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989, págs. 252-253; J. M.<sup>a</sup> MORALES ARROYO, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, CEC, 1990, págs. 182-183).

Huelga decir, sin embargo, que un sistema basado, en mayor o menor medida, sobre la autonomía interna del Grupo requiere el entendimiento entre sí de los Diputados adscritos al Grupo Mixto. En cuanto el entendimiento falta, el sistema se vuelve inservible y son precisas soluciones supletorias que permitan superar la anomia.

Puestas de manifiesto las desavenencias internas del Grupo Mixto en la Junta General, se ha optado hasta el momento por mantener la aplicación de las reglas genéricamente establecidas para la designación de Portavoz del resto de los Grupos. Pero el resultado a que ha conducido esta opción no parece gozar de la aquiescencia de todos sus componentes, aun cuando la solución no esté desprovista de fundamento normativo claro y no carezca en última instancia de alguna lógica, pues, a falta de toda posible mayoría en el seno del Grupo, viene a dirimirse el empate a favor de la fuerza política votada en las elecciones (regla a la que -no es inútil traerlo a colación- obliga a estar el art. 237.5 RJG para el último desempate en los procedimientos de designación de personas por la Cámara).

La falta de aceptación del modelo en vigor parece hacer por tanto necesaria alguna regulación específica. Ahora bien, la ideada por el Grupo de Trabajo no es la única imaginable.

9. El examen de otras experiencias (para un análisis comparado, aunque menos actualizado que el que aquí se ofrece, puede consultarse: M<sup>a</sup>. JESÚS LARIOS PATERNA, «El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 36, 1995, págs. 43-104; «El Grupo Mixto y el transfuguismo político», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, págs. 239-255) muestra soluciones de diverso tipo:

- a) Ya las hay, o están *in fieri*, de la naturaleza de la que aquí se pretende implantar. A través de fórmulas diversas, el Parlamento de Canarias, las Cortes de Aragón y las de Castilla-La Mancha, la Asamblea de Extremadura y la Diputación General de la Rioja establecen distingos varios:
  - A tenor del art. 23.6 del Reglamento del Parlamento de Canarias, «El Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto no podrá ser miembro de ninguna de las Agrupaciones del mismo» (las Agrupaciones, que únicamente pueden ser formadas por un mínimo de

dos Diputados pertenecientes a una misma formación política que haya concurrido a las elecciones, tienen «su representante»: art. 23.3)

- En las Cortes de Castilla-La Mancha y la Diputación General de La Rioja los arts. 25.bis y 19.2, respectivamente, atribuyen la condición de «no adscritos» a los Diputados que se separen del Grupo de la lista en la que obtuvieron el escaño, condición ésa de «no adscrito» que conlleva la imposibilidad de integrarse en ningún otro Grupo y de ejercer por consiguiente funciones de Portavoz.
  - Las Cortes de Aragón contarán en el nuevo Reglamento sobre el que actualmente están trabajando con una regla específica ya consensuada, en virtud de la cual «en todo caso, la dirección y representación política del Grupo Parlamentario Mixto corresponderá a los Diputados pertenecientes a un mismo partido, agrupación o coalición electoral que, por no cumplir el requisito previsto en el artículo 19.1 (mínimo de tres escaños), formen parte del Grupo Parlamentario Mixto desde el inicio de la Legislatura».
- b) Otros Parlamentos, como los de Andalucía y Baleares y las Cortes Valencianas, prefieren dejar regulada la organización de la Portavocía, acudiendo al criterio de la rotación, pero sin diferencia alguna entre los componentes del Grupo cualquiera que sea la razón por la que estén adscritos al Grupo Mixto:
- Según el art. 24.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, «el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto será designado atendiendo a un criterio rotatorio, por orden alfabético, para cada período de sesiones, salvo acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros»;
  - El Parlamento Balear ha implantado por Resolución de la Presidencia de la Cámara de 11 de octubre de 1994, reguladora de la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, la rotación: «serán Portaveus i Portaveus suplents, des del primer fins al darrer dia de cada mes, els diputats integrats en el Grupo Mixt, de manera rotatòria, segons ordre resultant de sorteig, efectuat pels membres del Grup smentat. Hom tendrà en compte espe-

cialment la rotació dels Portaveus durant els períodes de sessions. Un diputat del Grup Parlamentari Mixt podrà renunciar al càrrec de portaveu o portaveu suplent a favor de qualsevol altre membre del mateix Grup» (BOPIB 152, 14/10/94).

– De acuerdo con el art. 25.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, «En el Grupo Parlamentario Mixto será Portavoz cada mes uno de los Diputados integrantes del mismo de manera rotatoria por orden alfabético de primer apellido, salvo acuerdo unánime de todos sus miembros».

– En la Asamblea de Extremadura, parece inminente, según consulta mantenida con su Letrado Mayor, la aprobación de una Resolución de la Presidencia, cuyo punto primero permitirá a Diputados de listas que no hayan obtenido número suficiente de escaños para constituir Grupo propio formar dentro del Grupo Mixto Agrupaciones, con «sus representantes, titulares y suplentes», cuya firma equivaldrá, de acuerdo con el punto segundo, a la del Portavoz del Grupo Mixto.

- c) El art. 45 del Reglamento de la Asamblea de Madrid –otra solución diferente– obliga al Grupo Mixto a dotarse, por mayoría absoluta de sus miembros, de un «Reglamento de organización y funcionamiento interno» y habilita a la Mesa de la Cámara para, de no haber Reglamento interno, resolver «definitivamente sobre las normas de organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto para toda la Legislatura».
- d) Por su parte, el Parlamento de Cataluña tramita actualmente una propuesta de reforma de su Reglamento (BOPC 76, 5/7/96) que no incide sobre la condición de Portavoz del Grupo Mixto, pero sí sobre las facultades de éste para el caso de que esté compuesto por «tránsfugas», prohibiendo de ser así que compute en las iniciativas cuya presentación requiera el apoyo de más de un Grupo y que promueva iniciativas reservadas reglamentariamente a los Grupos parlamentarios a menos que esté constituido por un mínimo de tres miembros (art. 19.3).
- e) En cambio, el Reglamento del Parlamento Foral de Navarra optó en su reforma de 1995 por permitir que todos los miembros del Grupo Mixto, sin distinción, puedan formular «con su sola firma, y a título personal, cualquier iniciativa parlamentaria» (art. 34.7).

Las soluciones posibles son, según puede comprobarse, diversas, como diversas son las finalidades o los propósitos políticos de unas y otras. No nos corresponde valorar cuáles son jurídicamente aceptables y cuáles no, ni tampoco mostrar preferencias por la oportunidad de alguna de ellas. Lo que quiere subrayarse al traerlas a este informe es que, como ya adelantamos líneas atrás, la disparidad de trato en el seno del Grupo Mixto que baraja implantar el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Junta General no obedece a una ineludible necesidad jurídica, sino que es producto de una voluntad política, a la que, se comparta o no, no parece, por cuanto se deja razonado, que haya en la CE razones definitivas ni absolutamente concluyentes que oponer.

### III. CONCLUSIÓN

Este Letrado no encuentra razones que *prima facie* desvirtúen de forma concluyente la presunción de constitucionalidad que cubriría la incorporación al RJG del art. 28.3 elaborado por el Grupo de Trabajo para la Reforma del Reglamento de la Junta General acerca del cargo de Portavoz del Grupo Mixto.