

José María Morales Arroyo

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA

LA REALIDAD Y LA FICCIÓN EN LAS NORMAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 EL MARCO NORMATIVO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CÁMARAS DE LAS CORTES GENERALES.
- 3 LAS CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.
- 4 UNA RECAPITULACIÓN AL HILO DE LA EXPERIENCIA.
- 5 UNA CONTROVERSA SUSCITADA EN LOS INICIOS DE LA SÉPTIMA LEGISLATURA.

1 INTRODUCCIÓN

Una vez que se ha consolidado plenamente en el parlamentarismo nacional la primacía de los grupos parlamentarios sobre los diputados y senadores, estamos asistiendo a una nueva realidad en la que las disputas políticas no se ciñen sólo a la determinación de las parcelas de poder que dentro de la organización y funcionamiento de las Cámaras corresponden a los parlamentarios frente a los grupos, sino que alcanzan a la definición de las condiciones que deben superarse para constituir un grupo. Es decir, la pugna se da reiteradamente en los inicios de cada legislatura por demostrar que se reúnen los requisitos mínimos para constituir un grupo parlamentario y obtener los beneficios que dicho *status* conlleva, pues ello supone en la práctica el *ser o no ser* algo en la vida de la Cámara. Evidentemente, la disputa se suele plantear como una lucha de contenido político entre mayorías y minorías; pero los argumentos que se enfrentan surgen siempre de una diferente interpretación de una serie de normas reglamentarias que de forma estable enmarcan la organización y el funcionamiento de la institución.

En los inicios de la Séptima Legislatura se ha asistido dentro del Congreso de los Diputados a una singular escenificación de la disputa política descrita entre la mayoría parlamentaria, predominante en la Mesa de la Cámara, y una fuerza electoral, el Bloque Nacionalista Gallego (BNG), en torno a la posibilidad de que los tres diputados de ésta última reuniesen las formalidades reglamentarias para constituir grupo propio sin tener que encuadrarse en el *limbo* del grupo mixto. En concreto, los diputados Rodríguez Sánchez, Vázquez Vázquez y Aymerich Cano del BNG, Martí i Galbis de Convergència i Unió y Erkoreka Gervasio del Partido Nacionalista Vasco ejercitaron al inicio de la Legislatura el derecho a constituirse en un grupo denominado “Grupo Parlamentario Galego”, al reunir las condiciones exigidas por el art. 23.1, *in fine* del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD a partir de ahora). La Mesa del Congreso de los Diputados, en reunión celebrada el 12 de abril de 2000, rechazó dicha petición y ratificó su decisión por Acuerdo de 17 de abril del mismo año, dictado en respuesta al recurso de reconsideración planteado por los parlamentarios. Los diputados del partido gallego quedaron relegados al Grupo Mixto, mientras que Martí i Galbis se integró en el Grupo Parlamentario Catalán (CiU) y Erkoreka Gervasio se encuadró en el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) ¹.

El debate hasta el momento se ha venido circunscribiendo al ámbito de la propia Cámara. No obstante, si se verifican los pasos anunciados por los diputados defraudados en sus expectativas, con seguridad en el futuro la controversia requerirá una respuesta por parte del Tribunal Constitucional. Mientras llega ese día, el presente ensayo pretende dedicar algunas páginas a una reflexión articulada hacia la comprensión del origen de las dificultades del fenómeno a través del análisis del marco normativo al que las fuerzas políticas acusan de distorsionar la voluntad popular y del repaso de la práctica seguida en su aplicación hasta la Legislatura de las Cortes Generales que se acaba de iniciar, como medio idóneo para afrontar y entender las premisas de la disputa actual.

¹ Cfr. *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 4, de 29 de abril de 2000.

2 EL MARCO NORMATIVO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CÁMARAS DE LAS CORTES GENERALES

La constitución incluye al conjunto de actos y requisitos que según la normativa reglamentaria deben satisfacer las fuerzas políticas que han accedido a una Cámara para transformarse en grupo parlamentario, es decir, en sujeto de derechos y deberes dentro de la vida de la Cámara. Las normas reglamentarias que disponen el proceso y las reglas que deben respetarse en la formación de los grupos parlamentarios cumplen con diverso alcance una pluralidad de funciones y se asientan en el respeto de ciertos principios.

En primer lugar, dichas normas establecen con carácter general y abstracto el tipo de grupo parlamentario que se quiere sea protagonista de la vida parlamentaria, en cuanto que respetan las condiciones constitutivas. Desde esta perspectiva, las normas reglamentarias, salvo que sean excepcionalmente permisivas, cumplen la misión de seleccionar de entre los colectivos o fuerzas políticas representadas en la Cámara aquéllas que gozarán del *status* de grupo parlamentario.

En segundo lugar, las normas sobre la creación de grupos suponen siempre en la práctica una decisión política que marca barreras a la hora de acceder a la posición de grupo parlamentario. Esta circunstancia explica el fuerte y encontrado debate que suscita la elaboración de esos preceptos reglamentarios. Buena prueba de ello se encuentra en la propia tramitación de las proposiciones reglamentarias tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. El desacuerdo de origen quedaba patente cuando en el anteproyecto reglamentario de la primera Cámara se disponían dos fórmulas alternativas para regular los requisitos sobre la constitución de los grupos parlamentarios², y se acentuó cuando el Informe de la Ponencia de la Comisión de Reglamento añadió a ambas fórmulas una tercera y se mantuvieron una gran cantidad de enmiendas parciales al enunciado del precepto³. Igualmente, en la tramitación del proyecto de Reglamento del Senado fue importante el debate sobre la determinación de los requisitos constitutivos de los grupos; un desacuerdo que no alcanzó los niveles del Congreso y que se entre-

² Las denominadas "Opción A" y "Opción B" del art. 24; *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie H, 33-I, de 11 de junio de 1980.

³ La "Opción C" y las enmiendas 119, 266, 347, 379, 80 y 396 al art. 24 del Proyecto se encuentran en el *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie H, 33-II, de 13 de abril de 1981.

cruzó, en ocasiones, con otras propuestas sobre la definición del modelo estructural que debía conferirse a la propia Cámara ⁴.

En tercer lugar, en relación con lo anterior, las normas sobre creación de grupos son esencialmente disposiciones *injustas*, puesto que no permiten a los integrantes de todas las fuerzas políticas constituirse en grupo parlamentario y siempre quedan fuera aquellas minorías que carecen de las condiciones legales. No obstante, tales normas no pueden ser aplicadas de manera arbitraria porque garantizan diferentes principios cuya efectividad, a veces, requiere realizar difíciles equilibrios. Primero, las disposiciones se deben aplicar con objetividad, sin provocar un trato discriminatorio a determinadas minorías, pues el origen de la legitimidad de todas las fuerzas representadas se localiza en el mismo lugar, la voluntad del cuerpo electoral. Segundo, las normas deben diseñarse para impedir un excesivo fraccionamiento político que ponga en peligro la actividad de la Cámara y redunde en perjuicios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Y, tercero, las normas reglamentarias tratarán de evitar que un número elevado de minorías se queden sin la posibilidad de alcanzar el *status* de grupo parlamentario y se sientan, por ello, excluidas de la vida parlamentaria. El respeto ponderado de cada una de estas premisas suele ser indicativo de que la norma reglamentaria se acepte o rechace por un número importante de fuerzas políticas y, en consecuencia, se aplique o no con normalidad.

Por último, las reglas sobre la constitución de los grupos se diseñan con el objetivo de conferir estabilidad a la estructura política de la Cámara a lo largo de la legislatura.

Una vez sentadas estas bases que intervienen formando el sustrato común en todas las normas relacionadas con la constitución de los grupos, analicemos los concretos preceptos que dentro de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado se dedican a regular esa cuestión.

La constitución de los grupos corresponde a los diputados y senadores, que, cuando reúnen las condiciones reglamentarias, mediante escrito manifiestan a los órganos de la Cámara (la Mesa en el Congreso, art. 24.1 y 2 RCD, y a la Presidencia en el Senado, art. 28 RS) su voluntad de

⁴ Para las abundantes enmiendas presentadas sobre los requisitos para la constitución de los grupos *BOCG, Senado*, serie III, 13.c, de 19 de septiembre de 1980. Y sobre el debate y la conformación del sistema de grupos en el Senado, JOSÉ MARÍA MORALES: "Notas en torno a la reforma del régimen jurídico del Senado español", en *La Ley*, núm. 2317, de 15 de septiembre de 1989, pp. 2 ss.

formar un grupo parlamentario. Para ejercitar esta potestad los propios reglamentos establecen un plazo de cinco días hábiles, computados a partir de la sesión constitutiva de la Cámara⁵; este plazo de caducidad, excluyendo la eventual creación del grupo mixto, sólo encuentra una excepción en el Reglamento del Senado (art. 28.2), que flexibiliza las exigencias temporales para la constitución de los grupos cuando concurren dos condiciones; de un lado, que la mayoría de los senadores que pretenden constituir el grupo hayan sido designados por una o varias Asambleas legisladoras de Comunidades Autónomas y, de otro lado, que la petición de constitución del grupo tenga lugar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de las credenciales emitidas por los órganos parlamentarios autonómicos a los senadores que conforman el núcleo esencial del nuevo grupo. Como ha destacado Pérez-Serrano, la justificación de esa quiebra a la regla general se encuentra en el diferente tiempo que puede darse entre las legislaturas del Senado y las elecciones y legislaturas de los parlamentos autonómicos⁶. La declaración de voluntad y el plazo límite de caducidad para la constitución de los grupos permiten de diferente manera tener seguridad sobre la composición de los mismos. El escrito conjunto en el que los parlamentarios manifiestan su voluntad de crear e integrar un determinado grupo parlamentario concede publicidad y solemnidad a la declaración, permitiendo un conocimiento real de la decisión de cada diputado y senador, al tiempo que fija el número de miembros de partida con los que va a contar cada grupo dentro de la Cámara. Mientras que el plazo, unido a la imposibilidad de constituir nuevos grupos durante la legislatura, concede estabilidad a la estructura política de la Cámara y facilita la organización y el funcionamiento del órgano parlamentario⁷.

Los Reglamentos de las Cámaras nacionales exigen además que los diputados y senadores que quieren constituir grupo reúnan unos requisitos materiales de contenido positivo y que se abstengan de infringir una serie de prohibiciones dispuestas para evitar la fragmentación artificial

5 Arts. 24.1 y 90.1 RCD y arts. 4 y 28.1 RS. ALEJANDRO SÁIZ: *Los grupos parlamentarios* (Madrid, Congreso de los Diputados, 1989), p. 161.

6 NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI: *Los grupos parlamentarios* (Madrid, Tecnos, 1989), p. 90.

7 Porque "las necesidades de funcionalidad de la Cámara (...) — como ha escrito ALBA NAVARRO—, exigen una pronta constitución de los grupos al efecto de diseñar el módulo de proporcionalidad, la designación de miembros de las comisiones, etc."; "La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura", en *Revista de Derecho Político*, 14 (1982), p. 89. No obstante, en el Senado de manera fraudulenta se creó durante la Tercera Legislatura un nuevo grupo parlamentario (el del CDS) que carecía de las exigencias requeridas por el art. 28.2 del Reglamento; un supuesto que debe continuar siendo una excepción si no quiere poner en peligro la función de seguridad y estabilidad que para la vida de las Cámaras supone el conocer desde sus inicios y de manera consolidada con el número de grupos que cuenta, su extensión y capacidad de intervención, permitiendo la actividad propia de las Cortes Generales. Una crónica acompañada de argumentos críticos sobre esa quiebra de la norma reglamentaria en J. M. MORALES: "Notas en torno a la reforma del régimen jurídico del Senado español", cit., p. 3.

de las fuerzas electorales a la hora de formar grupos parlamentarios.

La previsión de un mínimo numérico o la demostración de un respaldo electoral suficiente suele ser habitual desde un punto de vista comparado, aún cuando algunas normas parlamentarias las omitan. La verificación de la concurrencia de un número de parlamentarios resulta la exigencia más comúnmente aceptada (2 en Portugal, Islandia, Bélgica y Japón; 5 en la Cámara de Representantes belga, en Luxemburgo, Brasil, Suiza e Italia; 15 en el Senado francés; 20 en la Asamblea Nacional francesa, etc.); y también resulta conocido que en el *Bundestag* alemán sólo se permite la creación de un grupo a las fuerzas políticas que cuenten al menos con un 5 por ciento del número de parlamentarios que integran la Cámara. No obstante, en parlamentos de países como Gran Bretaña, Holanda, Noruega, Irlanda, Nueva Zelanda, Dinamarca, Israel o Finlandia no se exige demostrar condición alguna a los partidos y fuerzas electorales para constituir grupos parlamentarios⁸.

Pues bien, los Reglamentos del Congreso y el Senado han optado por dar un predominio al requisito numérico, exigiendo al menos 15 diputados (art. 23.1 RCD) y 10 senadores (art. 27.1 RS) para la constitución de grupos parlamentarios distintos al grupo mixto; sin que, en principio, tengan que pertenecer una misma fuerza electoral. No obstante, el Reglamento de la primera de las Cámaras ha dispuesto una vía alternativa o subsidiaria en la que se exigen condiciones distintas, para permitir la formación de grupos cuando no se alcance el mínimo de los 15 diputados; así dispone el art. 23.1, *in fine*, que también “podrán constituirse en grupo parlamentario los diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación”. Por lo tanto, la formación requiere la satisfacción de un doble criterio: reunir un mínimo de diputados y demostrar un respaldo electoral suficiente, bien en el conjunto de la nación bien en el ámbito electoral en el que se hubiesen presentado candidaturas.

8 LUIS MADUREIRA y ADELINA DE SA CARVALHO: “Rapport sur le statut de groupes politiques parlementaires au sein des assemblées”, en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, 172 (1996), pp. 222-224. MERCEDES ARAUJO: “Los grupos parlamentarios”, en J. M. Gil-Robles y Gil-Delgado (dir): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo* (Madrid: Cyan, 1997), pp. 165-167.

La fórmula alternativa pretende abrir dentro del Congreso de los Diputados la facultad de constituir grupos parlamentarios a fuerzas políticas minoritarias tanto nacionales como con implantación territorial delimitada⁹. Los términos en los que se encuentra redactada la norma han exigido alguna interpretación. Mientras que el mínimo de escaños que se precisa no plantea dudas; sí, en cambio, las referencias a “una o varias formaciones políticas” y la determinación de cómo debía computarse el “15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura”. Respecto al primer enunciado, la Presidencia del Congreso viene entendiendo que sólo se pueden acumular para el cómputo, cuando se trata de más de una formación política, los votos obtenidos por aquellas fuerzas electorales que han alcanzado representación dentro de la Cámara, es decir, al menos un diputado, salvo que exista una coalición formalmente constituida en alguna de las circunscripciones y sea ésta la que carezca de representación¹⁰. Y, sobre la segunda duda, desde los inicios de la Tercera Legislatura parece entenderse que el porcentaje del 15 por 100 de los votos se computa entendido como la media de votos obtenida en el conjunto de las circunscripciones en las que la fuerza o fuerzas políticas han presentado candidaturas, aunque en alguno de los distritos no se haya alcanzado ese mínimo¹¹. Asimismo, para los cálculos se tienen únicamente en cuenta los votos válidos, no sólo porque, como afirman los Servicios Jurídicos del Congreso de los Diputados¹², una interpretación sistemática del Reglamento del Congreso y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, cuando esta última establece los criterios para la determinación de la barrera legal previa al reparto de escaños en las circunscripciones electorales (art. 163.1 .a), obligaría a ello, sino además porque el módulo que se tiene presente para valorar si una o varias fuerzas políticas han alcanzado el porcentaje mínimo es justamente el de los votos reales recibidos por cada fuerza electoral; por tanto, el término de referencia deben ser los votos válidos emitidos en la circunscripción o en el conjunto de circunscripciones.

Por último, se encuentra vetada en ambos Reglamentos la posibilidad de que las mismas fuerzas electorales puedan constituir grupos parlamentarios separados, intentando acercar el resultado

9 Sobre el significado general, la misión y los problemas de esta fórmula puede verse nuestro trabajo *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales* (Madrid, C.E.C., 1990), pp. 137 ss.

10 Este criterio dejó sin grupo parlamentario a Izquierda Unida en la Tercera Legislatura, permaneciendo sus diputados en el Grupo Mixto. A. SÁIZ: *Los grupos parlamentarios*, cit., pp. 112-113.

11 Esa compensación se hizo para admitir la constitución del Grupo Parlamentario Vasco en 1986, dado que en Navarra el PNV sólo había obtenido el 1.82 por 100 de los votos. Cfr. A. SÁIZ: *Los grupos parlamentarios*, cit., p. 111, nota 51.

12 “Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre requisitos materiales para la constitución de grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34 (1995), p. 216.

de la consulta electoral y el diseño definitivo del concreto sistema de grupos parlamentarios dentro de cada Cámara en los inicios de la legislatura ¹³. Este tipo de normas coadyuva a simplificar el sistema de grupos de cada Cámara, confiere seguridad a su estructura colectiva, evitando la multiplicación artificial de los grupos parlamentarios, y mantiene durante más tiempo el contenido de la voluntad popular manifestada en los diferentes procesos electorales; por el contrario aumenta el ascendente de los partidos sobre los parlamentarios, que encuentran bastante mermodas sus libertades de configuración de entes colectivos y de integración en grupos diferentes a los de la fuerza política que les apoyó en el proceso electoral, y reafirma la solidez de los partidos que no verán fraccionarse su representación entre diversas tendencias dentro de las Cámaras, pues sus normas internas no beneficiarán a los disidentes con la facultad de constituir un grupo propio y gozar de autonomía ante el electorado ¹⁴.

3 LAS CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La disputa sobre la idoneidad de los criterios exigidos para acceder a la condición de grupo parlamentario no ha quedado totalmente zanjada con la aprobación de las normas reglamentarias y en menor o mayor escala se reitera al inicio de cada nueva legislatura, porque, en cierta medida, cada proceso electoral puede tener como resultado una composición personal y política de la Cámara que encaje mal con las previsiones del Reglamento. Aun así, como habrá ocasión de comprobar, la configuración del sistema de grupos en nuestro país ha goza

13 Aunque la intención sea similar, difieren los términos de los preceptos reglamentarios. El RCD establece que "en ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar grupo parlamentario separado los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado" (art. 23.2). El RS de una manera más sencilla prescribe que "los senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un grupo parlamentario" (art. 27.3).

14 La prohibición reglamentaria también trataba de atajar una práctica que se había consolidado dentro de las Cámaras durante las Legislaturas Constituyente y Primera, períodos en los que algún partido se había fragmentado en grupos parlamentarios independientes identificados con una referencia al territorio de procedencia de los diputados y senadores; cfr. J. M. MORALES: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, cit., pp. 156 ss.

do de una aceptable estabilidad y, pese a la longevidad de las normas que regulan su vida, sus preceptos no han despertado un disenso radical y generalizado¹⁵; quizás, también, porque ante puntuales problemas se han buscado soluciones prácticas que los superasen, sin detenerse a analizar que en ocasiones las mismas han bordeado claramente la infracción reglamentaria. Esta última posibilidad requiere que se fijen al menos un par de ideas de partida a la hora de iniciar un comentario en torno la práctica seguida en las sucesivas legislaturas de las Cortes, dado que el único patrón útil para la valoración de algunas soluciones imaginativas no será otro que las normas del correspondiente Reglamento.

Primero, como venimos adelantado, la normativa sobre los grupos parlamentarios pretende convertir a estas instituciones, como piezas imprescindibles que son para el funcionamiento de los Parlamentos actuales, en entes útiles para el desarrollo ordenado de la actividad parlamentaria; por ello una multiplicación artificial o excesiva, no deseada realmente por el electorado, de los grupos parlamentarios perjudica más que beneficia el funcionamiento del Congreso y del Senado. Así pues, tanto el sistema electoral como las normas reglamentarias filtran y simplifican el número de grupos posibles; esto es ineludible y, en todo caso, se puede discutir sobre la corrección del grado de simplificación que debe derivarse de las normas, pero no poner en cuestión el fenómeno en sí mismo. No obstante, no es descabellada la afirmación de que las normas reglamentarias de las Cámaras de las Cortes Generales resultan bastante respetuosas con las minorías y permiten la creación de pequeños grupos. Ello se presenta con mayor claridad en el Congreso de los Diputados, donde los requisitos numéricos de constitución permiten crear grupos que suponen porcentualmente, según la vía seguida, el 4.28 y el 1.42 por 100 de los miembros de la Cámara; mientras que en el Senado, en el que, al sólo preverse una forma de constitución, un grupo con el mínimo de miembros exigible supone el 3.28 por 100 de los miembros de Derecho de la Cámara¹⁶.

15 No podemos, por tanto, a este respecto coincidir con las afirmaciones realizadas por PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI y FERNÁNDEZ SEGADO sobre lo infructuoso de la búsqueda en nuestro país de unas normas permanentes que regulen los grupos parlamentarios, cuando en la reforma o adaptación más extensa a la que se ha sometido el reglamento del Congreso de los Diputados (la de 23 de septiembre de 1993) apenas se plantea la modificación de su normativa y, además, en lo referente a la adscripción de los diputados dados de baja al grupo mixto o a otros grupos. La opinión del primero en "Crónica parlamentaria", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20 (1987), p. 253; y la del segundo en "Crónica parlamentaria. Las novedades del Derecho Parlamentario español en 1988", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1 (1989), p. 194.

16 Por hacer una comparativa de estos módulos con otras referencias, en los Parlamento de las Comunidades Autónomas el baremo oscila entre el 12.12 por ciento que supone el número exigido para constituir grupo en la Diputación General de La Rioja y el 2.75 por ciento que supone constituir grupo en el Parlamento de Andalucía, utilizando la vía dispuesta para facilitar la creación de grupos a las minorías. No obstante, tanto en las Cortes de Castilla-La Mancha como en la Asamblea Regional de Murcia disponen fórmulas de protección de las minorías en las que se puede constituir grupo con tan sólo demostrar un porcentaje mínimo de votos en el conjunto de la Comunidad (Tabla C).

Segundo, la rigidez constitucionalmente prescrita de las normas reglamentarias (art. 72.1) supone una medida de garantía para las minorías parlamentarias ¹⁷. Por lo tanto, el amplio consenso que exige la Constitución para la aprobación y reforma de los textos normativos internos de las Cámaras, unido a la conciencia que se ha extendido entre las diversas fuerzas políticas de que debe perseguirse la mayoría más alta posible, cuando no la unanimidad, para decidirse a modificar tales disposiciones, ha provocado una cierta inmutabilidad de las normas aprobadas en 1982; de ello se deriva una evidente protección para las minorías que ven descarta cualquier reforma reglamentaria que perjudique radicalmente sus intereses, pero al tiempo supone un grave escollo para la adaptación de las normas insatisfactorias y provoca, en ocasiones, que se recurra a la flexibilización de sus mandatos ¹⁸.

La aplicación de los Reglamentos de 1982 tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado ha configurado una práctica parlamentaria con paralelismos en su desarrollo y, al mismo tiempo, con evidentes diferencias. De partida, la previsión de requisitos distintos para la creación de los grupos ha creado dinámicas propias a la hora de la formación de los grupos. Así en el Senado, la carencia de normas que faciliten la creación de grupos minoritarios, especialmente de carácter territorial, ha consolidado un mecanismo de préstamo de senadores entre las fuerzas políticas al inicio de cada legislatura que ha buscado el propósito temporal de permitir la constitución de grupos a ciertas fuerzas políticas que por sí mismas no alcanzaban el mínimo de 10 parlamentarios; mientras que en el Congreso no se ha recurrido a tal subterfugio hasta la V Legislatura, mandato en el que se constituye por primera vez el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria ¹⁹. Las diferencias no terminan ahí, apareciendo algunas desigualdades más como consecuencia de la previsión de sistemas electorales distintos para la selección de diputados y senadores o por la relativa complejidad que confiere a la composición del Senado la posibilidad de que aproximadamente la quinta parte de sus miembros pueda ser nombrada y

17 Entre otras, por su contundencia, vid. STC 44/1995, de 13 de febrero, F.J. 3º

18 En el ámbito de la regulación de los grupos resulta ilustrativa sobre los riesgos de ese tipo de interpretación laxa de las normas reglamentarias la forma en la que se solventó provisionalmente el desmembramiento de la Coalición Popular y la ampliación del Grupo Mixto a través de Resoluciones de la Presidencia del Congreso y del Senado creando las "agrupaciones parlamentarias en el grupo mixto", de alcance y contenido claramente antireglamentario. Cfr. J. EZQUIAGA y A. SÁ IZ: "Las lagunas reglamentarias y la función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados", en *Revista Vasca de Administración Pública*, 17 (1987), pp. 7 ss.; J. M. MORALES: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, cit., pp. 146 y 183 ss.; y F. FERNÁNDEZ SEGADO: "Crónica parlamentaria. Las novedades del Derecho Parlamentario español en 1988", cit., pp. 161 ss.

19 No obstante, la constitución de grupos integrados por parlamentarios de diferentes fuerzas políticas reunidos para alcanzar un número mínimo no aparece ni prohibida ni permitida en la normativa del Senado; en cambio está expresamente aceptada en la vía alternativa del art. 23.1, *in fine* del Reglamento del Congreso de los Diputados.

cesada a lo largo de una misma legislatura de las Cortes Generales. Pese a todo, el número de grupos parlamentarios que se constituyen en ambas Cámaras parece haberse estabilizado y ronda entre los cinco y los siete grupos desde la IV Legislatura (Vid. Tablas A y B).

La aplicación de las normas sobre creación de grupos no ha planteado grandes problemas en el Congreso de los Diputados. La racionalización que había supuesto la aplicación del nuevo Reglamento en la Segunda Legislatura fue puesta a prueba durante la Tercera, cuando la crisis temporal de la Coalición Popular y la negativa a la creación de un grupo parlamentario propio a Izquierda Unida por carencia de los requisitos exigidos en el art. 23.1 de la norma reglamentaria provocaron la creación de un Grupo Mixto heterogéneo que se situaba como la tercera “fuerza política de la Cámara”; la solución, como se ha indicado con anterioridad, fue la de permitir la constitución de *agrupaciones parlamentarias* dentro del propio Grupo Mixto, concediéndoseles un estatuto próximo al de los grupos sin ser tales. Por lo demás, a partir de la IV Legislatura los grupos se han estabilizado en el número de siete y bastantes de los que se han constituido han aprovechado las facilidades que conceden las vías alternativas del art. 23.1, *in fine* del Reglamento, bien como fuerza que reúne el cociente de votos en el conjunto de la Nación (el Grupo Parlamentario Centrista en la II Legislatura, el Grupo Parlamentario del CDS en la IV Legislatura, y el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Legislatura actual), bien como fuerzas políticas con representación suficiente en territorios delimitados (el Grupo Parlamentario Vasco en todas las Legislaturas y el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria desde la Quinta Legislatura hasta la presente).

Salvo los problemas interpretativos del precepto reglamentario, comentados con anterioridad, que se solventaron en la Tercera Legislatura, el uso del cauce alternativo no fue objeto de censuras hasta la V Legislatura, cuando el Grupo de Coalición Canaria se constituyó el 6 de julio de 1993 con cuatro diputados de esa fuerza electoral y un diputado del Partido Aragonés Regionalista, que abandona el grupo para trasladarse al Grupo Mixto dos días después, el 8 de julio del mismo año. No produjo dudas el hecho de que el grupo se formase con dos fuerzas políticas, algo previsto reglamentariamente, sino perplejidad el rápido abandono del grupo, avanzándose la hipótesis de que la constitución del Grupo podría ser anulable, pues se había utilizado fraudulentamente la facultad reglamentaria y, en consecuencia, la declaración de vo-

luntad del diputado tráfuga podría estar viciada en sus elementos esenciales. No obstante, el Grupo se mantuvo durante la Legislatura al no bajar su número de miembros del número mínimo requerido por la norma reglamentaria para decretar la disolución automática de un ente parlamentario colectivo (art. 27.2)²⁰, y a partir de esta experiencia, excepcional hasta entonces en la práctica de la Cámara Baja, no ha planteado excesivas críticas, hasta el inicio de la Legislatura actual, que en los mandatos posteriores de las Cortes el Grupo de Coalición Canaria se haya venido constituyendo con el aporte de otros diputados ajenos a la fuerza electoral. En concreto, los diputados de Unión del Pueblo Navarro han sido en la Sexta y la Séptima Legislaturas los que han facilitado la creación de tales grupos²¹, para trasladarse, cuando lo permiten las normas internas del Congreso de los Diputados (en los cinco primeros días de cada período de sesiones, art. 27.1 RCD), al Grupo parlamentario Popular²². Se regresará a la polémica de la Legislatura en curso en el último epígrafe de este trabajo.

En el Senado, por supuesto, el fenómeno más llamativo lo constituye el préstamo habitual entre fuerzas políticas para alcanzar el mínimo de 10 senadores que abre la posibilidad de crear grupos parlamentarios; se puede afirmar que tal costumbre se ha convertido en un *arte*. En todas las legislaturas se encuentran ejemplos de creación de grupos con el apoyo de senadores procedentes de otras fuerzas políticas sin que, en principio, se hayan producido controversias relevantes. Esa práctica presenta una ligera justificación en la relativa inseguridad que supone el que siempre quede abierta la composición política del Senado, cuyos equilibrios pueden verse alterados cada vez que se producen elecciones en las Comunidades Autónomas y se procede al nombramiento de los correspondientes senadores por cada Asamblea legislativa autonómica, o bien porque el mínimo numérico de algún grupo quede abierto pendiente de la tardía designación de senadores por algún Parlamento autonómico. No obstante, debe tenerse presente que el núcleo de la composición de la Cámara se origina, como en el Congreso de los Diputados, en unas elecciones generales que definen básicamente la importancia de cada fuerza política.

20 Un dictamen sobre el posible fraude de ley se encuentra en "Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados acerca de la incidencia sobre un grupo parlamentario del cambio de grupo por parte de un señor diputado", en *Revista de las Cortes Generales*, 31 (1994), pp. 183 ss.

21 Dos en la Sexta, los señores J. I. DEL BURGO TAJADURA y J. C. PÉREZ LAPAZARÁN, y tres en la Séptima, los dos anteriores más la señora E. M. GORRI GIL.

22 En la VI Legislatura se dieron de baja el 10 de septiembre de 1996 y en la VII se han dado de baja el 1 de septiembre de 2000 (*BOCG, Congreso de los Diputados*, serie D, 57, de 18 de septiembre de 2000, p. 2).

Por otro lado, grupos que se constituyen con relativa naturalidad en el Congreso de los Diputados, en el Senado dependen de diversos filtros como la fórmula electoral mayoritaria, el tipo de voto limitado o la composición política de las Cámaras autonómicas que conceden los mandatos adicionales a las fuerzas surgidas de la elección.

A todo ello se añade la peculiaridad de que la pretendida “Cámara de representación territorial” no facilite en su normativa interna la creación de grupos parlamentarios a fuerzas políticas con una clara implantación territorial. Si nos fijamos en la composición de la Cámara en las sucesivas legislaturas se comprueba que los grupos de partidos y fuerzas electorales de ámbito territorial definido son las que siempre encuentran dificultades para constituir sus propios grupos y deben recurrir a los *pactos entre caballeros* que suponen los acuerdos de prestamos de parlamentarios. Así el Grupo de Senadores Vascos ha necesitado del apoyo de senadores procedentes del Grupo Socialista (uno en la Segunda Legislatura y cuatro en la Sexta Legislatura) y del Grupo Catalán (cuatro en la Quinta Legislatura), del aporte combinado de ambas formaciones parlamentarias, como ocurrió en la Cuarta Legislatura²³, o, también, de senadores independientes o de otras fuerzas políticas, que luego se han trasladado al Grupo Mixto²⁴. Por su parte, el Grupo Parlamentario Cataluña al Senado en la Segunda Legislatura no pudo actuar como *donante*, sino como receptor de ayuda para lograr el mínimo de 10 senadores requeridos para su constitución; los senadores Bencono Mendoza, Padrón Padrón y Castro Cordobez colaboraron en la formación del Grupo para, con posterioridad, trasladarse al Grupo Mixto.

También entre los territoriales, la constitución del Grupo de Coalición Canaria ha resultado sencilla en la Legislatura en curso, dado que el Grupo Parlamentario Popular, continuando con el entendimiento del pasado mandato, ha prestado cuatro de sus senadores para facilitar su creación. Pero, durante la Quinta Legislatura esa misma acción se presentó más complicada, ya que precisó del concurso de hasta seis senadores que finalizaron en el Grupo Mixto. Una vez creado no finalizaron los problemas, dado que las crisis parciales que se produjeron dentro de la fuerza política canaria provocaron bajas en el seno del Grupo hasta colocarlo al borde de la

23 La constitución del Grupo Vasco precisó entonces del concurso de tres miembros del Grupo Socialista y dos del Grupo Catalán; incluso, uno de estos últimos, MUSTE I FOLCH, debió permanecer en el colectivo de los senadores vascos hasta el 23 de marzo de 1991 para evitar que la excesiva reducción de miembros del Grupo provocase su disolución automática.

24 En la Tercera Legislatura se crea gracias al apoyo del senador independiente GALVÁN BELLO, que pasaría al Grupo Mixto y finalizaría en el Grupo del Centro Democrático y Social. Mientras que en la Séptima Legislatura se ha constituido con la participación de un parlamentario electo por el Partido Independiente de Lanzarote y otro del Bloque Nacionalista Gallego.

extinción. Para evitar la aplicación del Reglamento ²⁵, se sortearon los supuestos previstos para la disolución automática mediante el traslado temporal de algún senador del Grupo Catalán, que regresaba a su grupo de origen cuando se iniciaba el siguiente período de sesiones ²⁶.

Por último, el único grupo de ámbito nacional cuya creación necesitó del préstamo de parlamentarios fue el Grupo del Centro Democrático y Social, tanto en la Tercera como en la Cuarta Legislaturas. En ambas ocasiones resultó una experiencia bastante ajetreada. En la Tercera se constituyó de manera dudosamente regular en octubre de 1987, aprovechando las facilidades que dejaban abiertas las previsiones del artículo 28.2 del Reglamento de la Cámara ²⁷, y en la Legislatura siguiente, el Grupo se formó inicialmente gracias a la concurrencia de cuatro senadores que, a continuación, se trasladaron al Grupo Mixto; lugar en el que finalizaron su mandato los demás miembros del ente colectivo cuando se disolvió el 8 de julio de 1991.

4 UNA RECAPITULACIÓN AL HILO DE LA EXPERIENCIA

El estudio del marco normativo y la práctica seguida en el Congreso de los Diputados y en el Senado durante las sucesivas legislaturas que el mismo ha disciplinado permiten algunas conclusiones de carácter previo al examen de los problemas que se han suscitado en la Séptima legislatura dentro de la Cámara baja.

En primer lugar, se ha podido confirmar empíricamente que las normas que regulan el acceso de

25 “Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, normalmente constituido, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a seis, el Grupo quedará disuelto *al final del período de sesiones en que se produzca esta circunstancia*” (art. 27.2 RS).

26 Esa tarea correspondió a los senadores GRAU I BULDÚ, que se adscribió al Grupo de Coalición Canaria al Senado el 26 de junio de 1995, para regresar al Grupo Catalán en el Senado de Convergencia i Unió el 4 de septiembre, repitiendo los mismos viajes el 28 de diciembre de 1995 y el 4 de enero de 1996, y SALA I CANADELL, que se marchó al Grupo canario el 20 de diciembre de 1994, para regresar al catalán el 22 de febrero de 1995.

27 La realidad era que siete miembros de los creadores del Grupo se encontraban en la Cámara desde el inicio de la Legislatura; habían alcanzado su escaño tres en las candidaturas del CDS, uno como independiente, otro en las listas de la Asamblea Majorera y el último bajo las siglas de la Coalición Popular, perteneciendo al Partido Demócrata Popular (*BOCG, Senado, serie I, núm. 116, de 21 de octubre de 1987*).

los parlamentarios al Congreso de los Diputados y la formación de los grupos en la Cámara se manifiestan bastante más respetuosas con las minorías parlamentarias, que las disposiciones que con la misma función ordenan la vida del Senado. En cada legislatura se asiste dentro del Senado a un complicado proceso de préstamos, cambios y movimientos entre fuerzas políticas para constituir y mantener ciertos grupos, que evidencia, de un lado, una grave y continuada disociación entre la norma y la realidad que se pretende regular y, de otro lado, el recurso habitual a una interpretación sesgada de los preceptos reglamentarios por parte de los órganos de la Cámara y de algunas fuerzas políticas para sortear las trabas jurídicas dispuestas a la hora constituir ciertos grupos parlamentarios. Es decir, lo que hasta el momento supone un fenómeno aislado y excepcional en la vida del Congreso de los Diputados se presenta como la regla dentro del Senado.

Pero, además, según se ha comprobado, las fuerzas políticas minoritarias de ámbito territorial que logran crear sin excesivas dificultades sus grupos propios en el Congreso, se encuentran con evidentes problemas en el Senado; pues, aquí las formaciones políticas no dependen de sí mismas para constituir sus grupos, sino de sus buenas o malas relaciones con el resto de miembros y fuerzas de la Cámara. Si cabe interpretar que las facilidades de la normativa del Congreso se derivan de la exigencia de proporcionalidad constitucionalmente prevista para la elección de sus miembros (art. 68.3, *in fine* CE), como un fenómeno más del pluralismo político en el que se asienta nuestro ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), no se entiende muy bien en qué medida las dificultades dispuestas reglamentariamente en el Senado benefician su carácter constitucional de “Cámara de representación territorial” (art. 69.1 CE).

La situación pone en evidencia que la regulación no resulta la más adecuada para el objeto que pretende ordenar y, en vez de proceder a su reforma, se mantiene sobre una interpretación que la desnaturaliza, porque, si lo que se pretende conseguir con el límite de los diez senadores es evitar la constitución de microgrupos que alteren el desarrollo normal de la vida de la Cámara, ello se desdibuja desde el momento que a través de una aplicación desviada de sus preceptos se permite la creación de grupos que luego se despueblan para quedar reducidos a su auténtica dimensión de pequeños entes colectivos. La forma de entender los preceptos reglamentarios del Senado supone mantener intacto el enunciado normativo para defraudar el *telos* de la proposición jurídica. Lo único favorable que se puede afirmar sobre esta manera de proceder es que, al menos, no se da un trato discriminatorio a las distintas fuerzas políticas, permitiendo un uso fraudulento por igual a todas las formaciones que lo necesitan.

En segundo lugar, los diputados y senadores que colaboran a la formación de otros grupos distintos a aquél que crea la fuerza con la que se presentó a las elecciones se colocan en una situación peculiar desde la idea de representación que encarna la identificación partidista de cada grupo y la dinámica del principio de proporcionalidad en la que se asienta la organización y el funcionamiento de las Cámaras²⁸. El parlamentario, mientras permanece en el grupo anfitrión, es tenido en cuenta para la determinación del peso propio del grupo dentro de la Cámara y participa en la formación de los órganos internos de la misma *en nombre de su grupo parlamentario*. Es decir, cuando participa como miembro en una comisión en nombre de quién habla; en calidad de representante del grupo en el que se encuadra o de la fuerza política a la que se encuentra electoralmente ligado²⁹; cuando presenta una enmienda, una pregunta u otra iniciativa parlamentaria qué programa de partido está cumpliendo el de su fuerza electoral o el del grupo de acogida; o bien, cuando ejercita su derecho de voto qué disciplina satisface para cumplir qué objetivos. El dato de que en la práctica no se produzcan contradicciones reales entre la voluntad del parlamentario y la de su grupo de acogida depende, evidentemente, de la calidad de relaciones vigentes entre las fuerzas políticas donantes y receptoras; pero ello no sortea el perjuicio que supone la alteración de la idea representativa en la que se basa el sistema de grupos y la posibilidad, no tan descabellada, de que el desarrollo de diferentes vías de acción política afecten claramente a la cohesión interna y la manifestación de voluntades de los miembros de estos singulares grupos³⁰. No obstante, la diferente regulación prevista para el cambio de grupo parlamentario, permitida en el Congreso de los Diputados de manera automática al grupo mixto, pero sólo en los cinco primeros días de cada período de sesiones cuando se trate de un grupo diferente (art. 26.1 RCD), y en el Senado en cualquier momento, siempre dentro de un plazo de tres días desde que se cause baja en el grupo de origen (art. 31 RS), minimiza las consecuencias del problema descrito en la Cámara alta.

28 Una reciente crítica a la confusión que conlleva desde la perspectiva de la representación los préstamos de parlamentarios en MIGUEL A. PRESNO: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia* (Barcelona, Ariel, 2000), pp. 112 ss.

29 Por ofrecer un ejemplo de la presente legislatura, los miembros de UPN integrados temporalmente en el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria dentro del Congreso de los Diputados, BURGO TAJADURA, GORRI GIL y PÉREZ LAPAZARÁN, han sido nombrados para ocupar puestos, respectivamente, en la Comisión Constitucional, la Comisión de Educación, Cultura y Deporte y la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. Incluso, este último ha ejercido como Presidente de la Comisión de la que formaba parte hasta el 1 de septiembre de 2000.

30 Es decir, el senador MUSTE I FOLCH que en la Cuarta Legislatura debe permanecer varios períodos de sesiones en el Grupo de los Senadores Vascos (1989-1991), a las reuniones de qué grupo asistía y, por mucha que fuese la coincidencia entre objetivos políticos y estrategias entre las fuerzas territoriales catalana y vasca representadas en el Senado, ¿siempre coincidió su actuación individual con las directrices de su grupo temporal?

En tercer lugar, enlazando con el siguiente epígrafe, ya centrados en la fórmula de alternativa prevista reglamentariamente en el Congreso de los Diputados, la previsión de dos opciones porcentuales para la creación de los grupos favorece de manera evidente a los grupos cuyas candidaturas y sufragios se encuentran territorialmente concentrados. El cinco por ciento de los votos válidos computados en todo el territorio nacional supone la necesidad de reunir una cantidad que ronda entre un millón cien mil y un millón doscientos mil votos para, dependiendo de la convocatoria y participación electoral, alcanzar las condiciones necesarias en la constitución de un grupo parlamentario³¹. En consecuencia, se puede concluir que las fórmulas alternativas a las meras exigencias numéricas para la formación de los grupos previstas en el artículo 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados beneficia a las minorías territoriales frente a las fuerzas minoritarias con implantación electoral nacional.

4 LA CONTROVERSIDAD SUSCITADA EN LOS INICIOS DE LA SÉPTIMA LEGISLATURA

La fallida constitución del Grupo Parlamentario Galego ha colocado en el centro del debate político el tema de la correcta interpretación y aplicación de los criterios dispuestos en el artículo 23.1. *in fine* del Reglamento del Congreso de los Diputados para facilitar la creación de grupos minoritarios. En lo que nos interesa, se centrará la reflexión en el ámbito exclusivo de la fórmula cuestionada; es decir, aquella que permite formar grupo a 5 diputados, de una o varias fuerzas políticas que hubiesen obtenido como mínimo el 15 por ciento de los votos válidamente emitidos en las circunscripciones en las que hubiesen presentado candidaturas.

La dificultad en la interpretación y la aplicación de los enunciados de dicho precepto, en virtud a lo que hasta el momento se ha expuesto, tiene su origen en los diversos elementos que confluyen abstractamente en su configuración.

³¹ En la Legislatura en curso, Izquierda Unida-Esquerro Unida i Alternativa necesitaban contar con un mínimo de 1.159.065 de votos para tener derecho a constituir grupo con sus 8 diputados; mientras que a Coalición Canaria-UPN les bastaba con 171.375 votos y al PNV 219.374 votos para ejercer la misma facultad, ambas formaciones con un escaño menos. Según los resultados electorales oficiales publicados en *BOE*, núm. 81, de 4 de abril de 2000.

La primera cuestión que no debe olvidarse es que el artículo 23 de la norma reglamentaria prevé dos tipos de mecanismos con condiciones significativamente distintas: una, en la que basta con reunir un número determinado de diputados para formar el grupo y, otra, en la que no basta con reunir un número de parlamentarios, sino que además debe demostrarse un determinado respaldo popular. Una apreciación tan simple de partida permite comprender que ambas fórmulas requieren una interpretación autónoma y, en la segunda, los requisitos del precepto deben interpretarse conjuntamente, concediendo a cada uno su justa eficacia; es decir, sin menospreciar ninguno de ellos. A partir de aquí se pueden aislar los elementos que confieren complejidad a la vía establecida para crear grupos minoritarios:

- a) La creación del grupo se deja a la voluntad individual de los diputados; de ahí la necesidad de la concurrencia de cinco voluntades constitutivas, cuya desaparición a lo largo de la legislatura puede desembocar en la disolución del ente colectivo (art. 27.2 RCD). Es más, desde el mismo instante en el que los grupos parlamentarios se consideran elementos esenciales para la participación en las actividades de la Cámara y los parlamentarios no pueden cumplir plenamente su función representativa sin su intermediación, la facultad de constituir grupo se convierte en un elemento indiscutible de la posición jurídica de diputado y de senador, encuadrado dentro del haz de poderes garantizados por el derecho de participación y el derecho de acceso en condiciones de igualdad al ejercicio del cargo público representativo (art. 23.1 y 2 CE).
- b) La reunión de cinco miembros de la Cámara no resulta suficiente por sí misma para propiciar la constitución del grupo; debe acompañarse de la demostración de un apoyo electoral mínimo.
- c) Los diputados pueden pertenecer a más de una formación electoral. Cuando el grupo ha sido formado por más de una fuerza política con los respaldos electorales adecuados, en ocasiones, se verifican problemas en la identificación partidista del grupo ³²; pero, desde las exigencias reglamentarias el supuesto tan sólo puede ser tachado de antijurídico si entra en

32 Por ejemplo, si la fórmula pretende ofrecer alternativa y relevancia política dentro de la Cámara a las minorías territoriales, la previsión de que los grupos puedan estar constituidos por más de una fuerza política resta eficacia a dicha finalidad; es decir, ¿a qué minoría territorial ha representado el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria mientras se ha integrado por elegidos en la Comunidad Canaria y en la Comunidad Navarra?

colisión con las prohibiciones antifraccionamiento dispuestas en el apartado 2º del artículo 23 de la norma reglamentaria del Congreso.

La fórmula, por lo demás, se asienta en una flagrante tensión de intereses normativos. La exigencia de un mínimo numérico trata de corregir el exceso de grupos parlamentarios, una descontrolada fragmentación política que afectase al ordenado desarrollo de la vida parlamentaria. Esta pretensión encaja mal con el pleno respeto de las minorías; pues, si se pretende ser totalmente respetuoso con las fuerzas políticas que acceden a la Cámara, la exigencia de un porcentaje de votos y, especialmente, el requisito de un mínimo de escaños suponen siempre trabas para la constitución de algún grupo y, en pura lógica garantista de las minorías, debieran desaparecer³³. Esta tensión, nos lleva en una argumentación circular a admitir de nuevo que aunque una norma se articule siendo respetuosa con los grupos políticos minoritarios, no resulta indicativo de que deba propiciar la creación de todos los grupos parlamentarios imaginables y de que, si así ocurre, la declaración denegatoria no supone en abstracto un ataque a las normas constitucionales.

En la Séptima Legislatura dentro del Congreso de los Diputados se han pretendido constituir dos grupos parlamentarios conformados por más de un partido político. Uno quedó constituido sin problemas, el integrado por cuatro miembros de la Coalición Canaria y tres de Unión del Pueblo Navarro, mientras que el otro, integrado por tres diputados del Bloque Nacionalista Gallego, uno de Convergència i Unió y otro del Partido Nacionalista Vasco, vio frustradas sus expectativas por sendas decisiones de la Mesa de la Cámara, de 12 y 17 de abril de 2000. El reproche de partida a ese trato diferenciado surgía de la posible tacha de discriminación del segundo, dado que sus promotores mantenían que ambos entes colectivos reunían los requisitos requeridos por el art. 23.1 del Reglamento: concurrían a su formación más de 5 diputados y cada uno representaba a fuerzas políticas que en sus circunscripciones habían obtenido sufragios por encima del 15 por ciento.

La mayoría de la Mesa de la Cámara, por su parte, entendió que las situaciones de ambos proyectos de grupo eran diferentes y precisaban soluciones jurídicas distintas como consecuencia de la aplicación de los términos del precepto reglamentario. El órgano del Congre-

33 Las fórmulas alternativas en los entes parlamentarios de Castilla-La Mancha y Murcia, prescinden del límite numérico de parlamentarios, requiriendo sólo un porcentaje de votos.

so entendió que en caso del primer grupo las fuerzas que lo integraban, identificadas ante el electorado, habían obtenido los votos requeridas y a una de ellas, UPN, no le resultaba de aplicación la prohibición del párrafo 2º del artículo 23, pese a concurrir en las elecciones en coalición con el Partido Popular. En cambio, los diputados del segundo proyecto de grupo sólo podían demostrar en el caso de los diputados del BNG la superación de la barrera del 15 por ciento de los votos; mientras que para el diputado Erkoreka, elegido en las listas del PNV por la circunscripción de Vizcaya, y el diputado Martí i Galbis, elegido en las listas de CiU por Barcelona, resultaba imposible el cómputo del porcentaje reglamentariamente exigido, además de que su participación en la formación de un grupo diferente al constituido por los partidos con los que concurrieron a las elecciones chocaba con la prohibición del párrafo 2º del mencionado artículo reglamentario.

Frente a tales razones, la argumentación a favor de la regularidad de la constitución del grupo gallego se asentaba en los siguientes puntos, recogidos en el escrito a través del que se planteó el recurso de reconsideración frente a la primera de las resoluciones de la Mesa de la Cámara ³⁴. El grupo que se pretende formar respeta las condiciones del precepto reglamentario. La objeción sobre la imposibilidad de verificar el porcentaje de votos de las dos formaciones que acompañan al BNG en la creación del grupo resulta falsa y artificial, puesto que cada diputado tiene la cuota porcentual de votos que ha obtenido la fuerza a la que pertenece en la circunscripción dónde fueron elegidos; es decir, los votos obtenidos por el PNV en Vizcaya y por CiU en Barcelona son los votos de cada uno de los diputados de sus candidaturas. En los sistemas electorales proporcionales con circunscripciones plurinominales y voto de listas cerradas y bloqueadas, los candidatos reciben tantos votos como ha recibido la candidatura en la que se presentan; así pues, no cabe hacer distinciones entre los diferentes candidatos de las listas de una circunscripción, pues todos ellos han recibido un número idéntico de votos. Al reunir los miembros del proyecto de grupo las condiciones reglamentarias, el acto parlamentario de la denegación supone una quiebra del artículo 14 de la Constitución en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos, reconocido

34 Agradezco al diputado F. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ que me permitiese el acceso al texto del escrito de la reclamación, así como al contenido de los acuerdos de la Mesa del Congreso, esenciales para la elaboración esta parte del trabajo.

en el artículo 23.2, y con la libertad de mandato, garantizada en el artículo 67.2, ambos de la misma norma ³⁵.

La situación de partida de ambos colectivos, como mantenía la Mesa del Congreso, resulta diferente. Los elementos constitutivos de ambos grupos los distanciaban y, en consecuencia, al constituir dos realidades distintas, no se encontraba afectado el principio de igualdad. La pretensión de constituir el Grupo gallego chocaba con dos normas reglamentarias conectadas. La creación de grupos separados a diputados de un mismo partido se encuentra expresamente vetada. No se puede negar que el diputado del PNV y el de CiU estaban *constituyendo* un grupo nuevo al margen de sus formaciones políticas y no cabe afirmar, como argumento excusatorio a su favor, que se trataba de miembros adscritos o asociados, ya que se comportaban como sujetos fundadores del grupo; tanto las voluntades de los dos parlamentarios como la demostración de un determinado respaldo electoral se erigen en requisitos necesarios para la correcta formación del grupo. Como se avanzaba en el inicio del presente epígrafe, en la fórmula alternativa no basta la mera concurrencia de parlamentarios, algo suficiente cuando se trata de 15 diputados, sino que debe además demostrarse un porcentaje de votos. Por otro lado, la afirmación de que cada diputado porta el porcentaje de votos de la candidatura con la que se presentó en su circunscripción a las elecciones puede resultar aceptable desde una perspectiva electoral, pero no parlamentaria. De igual manera que resulta imposible que un diputado sea computado dos veces para constituir grupo distinto, resulta inaceptable el intento de utilizar el mismo porcentaje de votos de una misma fuerza para formar al unísono dos grupos diferentes; en la práctica, chocaría con la prohibición de que un mismo partido cree dos grupos separados.

Por último, la argumentación subsidiaria, sostenida por algunos miembros de la Mesa del Congreso de los Diputados, de que el artículo 24.4 de la Norma reglamentaria admite el cómputo de los diputados asociados para la fijación de los mínimos requeridos para la constitución de los grupos y se ajusta a la situación del proyectado grupo gallego, contiene los perfiles de un fraude de ley, en el que ese precepto se convierte en la norma de cobertura para defraudar los

³⁵ No deja de resultar una curiosa contradicción que la argumentación converja en la prohibición del mandato imperativo y en la idea liberal de la representación nacional para defender la necesidad de la creación de un grupo que pretende básicamente erigirse en portavoz de intereses territoriales localizados.

mandatos del artículo 23.1 del mismo cuerpo legislativo. En primer lugar, esa forma de razonar obvia que la definición normativa de los diputados asociados comienza estableciendo que “los diputados que *no sean miembros de ninguno de los grupos constituidos* podrán asociarse a alguno de ellos” (art. 23.3 RCD); y tanto el PNV como CiU habían constituido un grupo propio en la Cámara. Y, en segundo lugar, el derecho a asociarse no puede convertirse en un instrumento para quebrantar prohibiciones reglamentarias establecidas, facilitando la constitución de grupos distintos a diputados de un mismo partido, y forzar las condiciones constitutivas, permitiendo que el porcentaje de una misma fuerza se compute en dos ocasiones para formar dos grupos distintos.

Sin embargo, no quedaban circunscritas las irregularidades interpretativas a la argumentación de los miembros del Grupo gallego. También, la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria se hizo forzando los enunciados de la norma reglamentaria. La concurrencia del partido UPN, fuerza coaligada con el Partido Popular antes de las elecciones, en la formación de este Grupo colisiona con las prohibiciones del párrafo 2º del artículo 23 del Reglamento. Una interpretación en exceso literal del término “partido” que aparece en el primer inciso del precepto podría justificar la elusión de la primera prohibición; pero no de la segunda, puesto que los diputados de UPN están constituyendo un grupo parlamentario separado del Grupo del Partido Popular, *sin haberse enfrentado ambas formaciones ante el electorado*. La prohibición se incluyó con estos términos dentro del articulado del Reglamento del Congreso de los Diputados como medio para evitar la práctica seguida por el Partido Socialista Obrero Español de constituir varios grupos, apoyados en la autonomía de sus federaciones en el País Vasco y Cataluña. Pero, también se aplicó, y debe tenerse presente como precedente, en la Tercera Legislatura para evitar la formación de grupos parlamentarios por partidos incluidos dentro de la Coalición Popular; en esta ocasión, no se trataba de un partido, sino de una coalición electoral y la razón que propició el rechazo al fraccionamiento fue precisamente que el Partido Demócrata Popular y el Partido Liberal no se habían enfrentado ante el electorado ³⁶.

Tras la crónica de la continua disociación detectada entre la norma y la realidad y la delimitación de las dudas jurídicas que ello plantea, la conclusión última resulta simple y desalentadora. La seguridad jurídica exige una interpretación correcta y coherente en el tiempo de las normas reglamentarias una vez que se ha fijado consensuadamente un modelo de regulación

³⁶ La excusa que se utiliza durante el debate en la reunión de la Mesa del Congreso de los Diputados para permitir la constitución de este grupo y sortear ciertos precedentes incómodos, es que durante la VI Legislatura se había hecho una *interpretación finalista* de los preceptos reglamentarios y se había permitido la creación de un grupo similar con la intervención de las mismas fuerzas políticas.

acerca de las minorías electorales que se pueden transformar en grupos parlamentarios. La búsqueda de soluciones políticas puntuales mediante la flexibilización de la eficacia de aquellas normas que quiebra no sólo la seguridad jurídica sino que también pone en peligro la protección de las fuerzas minoritarias. Por lo descrito en las páginas anteriores, el inicio de la Séptima Legislatura no supone sino un episodio más en la práctica general que se viene siguiendo cuando se trata de aplicar las normas reglamentarias del Congreso de los Diputados y del Senado en el tema de la creación de los sujetos parlamentarios colectivos. En la constitución de los grupos una vez más se han forzado las reglas dispuestas en las normas internas de ambas Cámaras ³⁷. No obstante, en la experiencia de la Cámara Baja parece haberse avanzado un paso más, pues se ha verificado un cierto trato discriminatorio entre minorías parlamentarias *desde la ilegalidad*, permitiendo la formación irregular del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, al tiempo que se impedía la creación del Grupo Parlamentario Galego, cuando ambos carecían de las condiciones reglamentarias requeridas. Las soluciones políticas construidas sobre la flexibilización de las condiciones normativas para permitir la formación de grupos sólo funcionan con un acuerdo básico y general entre las fuerzas parlamentarias, como viene ocurriendo habitualmente en el Senado, en el que la ilegalidad se permite a todas las fuerzas que lo precisan, sin distinción, con el consenso tácito de las demás. La constatación de la ausencia de conflictos no disminuye los motivos de disgusto y las razones de crítica imaginables en la reflexión de cualquier jurista; cuando, además, de un lado, se comprueba que se está poniendo en entredicho la capacidad normadora de la vida de la Cámara que se considera propia de las disposiciones reglamentarias y el respeto que hacia su cumplimiento se debe esperar tanto de los órganos parlamentarios como de las fuerzas políticas y, de otro lado, sorprende que si existe el consenso básico suficiente para defraudar las normas siempre en una misma dirección, no se proceda a la reforma de los preceptos reglamentarios, buscando una reglamentación que discipline de mejor forma la tozuda realidad.

³⁷ En el Senado, además del habitual préstamo de parlamentarios, se ha constituido el Grupo Entesa Catalana de Progrés formada por 3 senadores de Esquerra Republicana de Catalunya y 9 senadores del Partit dels Socialistes de Catalunya, encuadrado en el PSOE, lo que pone en entredicho la prohibición antifraccionamiento del art. 27.3 del RS y nos retrotrae a experiencias de Legislaturas anteriores a 1982.

TABLA A
GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

	<i>II Leg.</i> 1982/86	<i>III Leg.</i> 1986/89	<i>IV Leg.</i> 1989/93	<i>V Leg.</i> 1993/96	<i>VI Leg.</i> 1996/00	<i>VII Leg.</i> 2000
G.P. Socialista	202	184	175	159	141	125
G.P. Popular	106	84	106	141	154	179
G.P. Izquierda Unida			18	18	21	8
G.P. Catalán (CiU)	12	18	18	17	16	15
G.P. Vasco (PNV)	8	6	5	5	5	7
G.P. Coalición Canaria				5	6	7
G.P. Mixto	10	34	14	5	5	8
G.P. Centrista	12					
G.P. CDS		19	14			

Fuente: Elaboración propia según datos de la composición de los grupos parlamentarios en los inicios de cada legislatura, extraídos para las II y III Legislaturas, J. M. Morales: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, cit., p. 143; para el resto: *Memoria de la IV Legislatura, 1989-1993* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1995), pp. 41 ss.; *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie E, núm. 1, de 5 de julio de 1993; *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie E, núm. 3, de 12 de abril de 1996; y *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 4 de 19 de abril de 2000.

TABLA B
GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO

	<i>II Leg.</i> 1982/86	<i>III Leg.</i> 1986/89	<i>IV Leg.</i> 1989/93	<i>V Leg.</i> 1993/96	<i>VI Leg.</i> 1996/00	<i>VII Leg.</i> 2000
G.P. Socialista	138	147	124	116	97	69
G.P. Popular	58	64	86	105	133	150
G.P. Catalán	10	11	10	10	11	11
G.P. Senadores Vascos	10	9	10	10	7 <i>c</i>	10
G.P. Coalición Canaria				12		10
G.P. Centro Democrático y Social		<i>a</i>	11 <i>b</i>			
G.P. Mixto	5	19	5	7	10 <i>d</i>	<i>e</i>
G.P. Entesa Catalana de Progrés						11

Fuente: Elaboración propia según datos de la composición de los grupos parlamentarios en los inicios de cada legislatura, extraídos para las II y III Legislaturas, J. M. Morales: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, cit., pp. 144 ss.; para la IV, *Memoria de la IV Legislatura (1989-1993)*, (Madrid: Senado, 1995), pp. 96 ss; para la V, *Memoria de la V Legislatura del Senado (1993-1996)*, (Madrid: Senado, 1998), pp. 87 ss.; para la VI, *BOCG, Senado*, Serie I, núm. 3, de 11 de abril de 1996, y Boletines posteriores; y para la VII, *BOCG, Senado*, Serie I, núm. 3, de 17 de abril de 2000.

- a)* El Grupo Parlamentario del CDS se constituyó a lo largo de la Legislatura, en octubre de 1987
- b)* Se disolvió el 8 de julio de 1991.
- c)* Inicialmente estuvo constituido por 10 miembros, cuatro de ellos pertenecientes al Grupo Socialista.
- d)* En realidad se constituyó con 9 miembros y algo más tarde que el resto de los grupos, cfr. *BOCG, Senado*, Serie I, núm. 5, de 19 de abril de 1996.
- e)* El Grupo Mixto se constituyó el 17 de abril de 2000 (*BOCG, Senado*, Serie I, núm. 5, de 19 de abril de 2000), contando con 4 miembros.

TABLA C
COMPARATIVA DE MÍNIMOS EXIGIDOS PARA CONSTITUIR GRUPOS PARLAMENTARIOS
DENTRO DE LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>Número de miembros en el Parlamento</i>	<i>Miembros requeridos para crear grupo</i>	<i>Porcentaje</i>
Andalucía	109	5	4,5
	109	3	2,75
Aragón	67	3	4,47
Asturias	45	3	6,66
Canarias	60	4	6,66
Cantabria	39	2	5,12
Castilla-La Mancha	47	3	6,38
	47	a	—
Castilla-León	83	5	6,02
	83	3	3,61
Cataluña	135	5	3,70
Extremadura	65	5	7,69
Galicia	75	5	6,66
Islas Baleares	59	4	6,77
Madrid	102	5	4,90
Murcia	45	3	6,66
	45	b	—
Navarra	50	3	6
País Vasco	75	5	6,66
La Rioja	33	4	12,12
Valencia	89	3	3,37

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas reglamentarias vigentes en los diferentes Parlamentos autonómicos.

- a) En las Cortes pueden constituir grupo parlamentario los diputados de una formación política que, sin reunir tres diputados, haya presentado candidaturas en al menos 5 circunscripciones y haya conseguido como mínimo el 5 por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad.
- b) Los parlamentarios que no alcancen el mínimo de tres diputados, pueden constituir grupo si su formación política hubiese obtenido el 10 por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Región.