

# SIMPOSIUM SOBRE CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

## PROPUESTA RECIBIDA A LA 3ª SESIÓN

### REPRESENTANTES, REPRESENTADOS Y LEALTAD REPRESENTATIVA

REPRESENTANTE, GRUPO POLÍTICO Y GRUPO PARLAMENTARIO

#### PROPUESTAS RELATIVAS AL PRESTAMO DE PARLAMENTARIOS

Autora: **Beatriz Tomás Mallén**. Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universitat Jaume I (Castellón)

Propuesta: **1. Adquisición del estatuto de parlamentarios no adscritos por quienes no se integren en el grupo que “naturalmente” les corresponde, esto es, el constituido por los candidatos del partido en cuyas listas concurren a las elecciones. 2. Rebajar el mínimo número exigido en la actualidad para la existencia de un grupo parlamentario.**

**Justificación:** Resulta ocioso destacar la importancia de un fenómeno, el préstamo de parlamentarios, que, de un lado, sigue teniendo indudable vigencia en las sucesivas Legislaturas y, de otro lado, convive con otras prácticas cercanas (como, por ejemplo, el transfuguismo) respecto de las cuales conviene, no obstante su estrecha conexión aparente, establecer una distinción. Desde esta perspectiva, el préstamo consiste en una operación según la cual un parlamentario se integra en un grupo que no es el que “naturalmente” le corresponde, con la finalidad de colaborar en su constitución o de impedir su disolución; y lo hace de acuerdo con las directrices marcadas por su formación política de origen. Así las cosas, la idea de préstamo evoca una situación transitoria, un plazo, de suerte que, normalmente, una vez cumplido su objetivo, los parlamentarios se incorporan a su grupo natural (de denominación específica o Mixto, según los casos) en cuanto el Reglamento parlamentario lo permite (esta posibilidad se consagró primero en el Reglamento del Senado y después en el del Congreso). De hecho, es ese movimiento “de retorno” el que delata más claramente la operación de préstamo, sobre todo si se produce inmediatamente. Y, sin embargo, en ocasiones, por muy variados motivos, el parlamentario prestado permanece durante un largo período de tiempo, incluso hasta el final de su mandato, en el grupo prestatario, cuando éste no necesita ya de su colaboración, lo que añade un elemento de complejidad al fenómeno estudiado.

Por consiguiente, nos encontramos con dos sujetos básicos intervinientes en la referida operación: por una parte, un grupo parlamentario y/o un partido o varios con representación, y/o una formación electoral (*prestamista*); y, por otra parte, un partido o una formación electoral que pretende constituir grupo, o un grupo (e indirectamente el partido que lo sustenta) cuando de lo que se trata es de impedir su extinción (*prestatario*). Al hilo de esto último, consecuentemente, es posible distinguir dos tipos de préstamo de parlamentarios, a saber: uno, *el tendente a constituir grupo* (para que las formaciones políticas con resultados electorales cercanos a la posibilidad de constituir grupo parlamentario autónomo pudieran hacerlo, aunque sería susceptible de utilización aun estando lejanos de tal posibilidad); el otro, *el dirigido a evitar su desaparición*. Otras motivaciones se revelan muy difícilmente imaginables.

Obsérvese que formalmente el movimiento del parlamentario prestado es idéntico al del tráfuga, pero desde un punto de vista material resulta bien distinto e incluso antagónico en el caso de producirse justamente para contrarrestar el efecto disolutorio de una actuación transfuguista. En cualquier caso, resulta más fácil justificar –desde un plano político– el préstamo dirigido a evitar la disolución de un grupo –además, se ha producido muy excepcionalmente–, que el que pretende la constitución de un grupo artificial, aunque, desde

luego, ambos causan menos rechazo que cualquier operación transfuguista, como ha podido constatarse en la praxis. Conviene tener en cuenta que si el préstamo de parlamentarios se viene consintiendo con tanta normalidad legislatura tras legislatura es porque en el fondo se admite que el número de grupos constituidos no resulta excesivo, ni se pone en peligro la funcionalidad de la Cámara. Y más comprensible parece el fenómeno, si cabe, en el Senado, en cuyo seno, por su naturaleza de Cámara de representación territorial, puede revelarse especialmente conveniente la existencia de grupos nacionalistas o regionalistas, que han sido casi siempre los beneficiados por los préstamos o, si se prefiere, los destinatarios de los senadores prestados.

Los numerosos préstamos que se vienen produciendo parecen probar que los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado dan cobertura a la práctica, aunque, desde luego, el hecho de que se produzca dicho fenómeno se debe a la voluntad de los partidos políticos. De modo que la idea de atajarlo definitivamente por la exclusiva vía política es tan poco realista como en el caso del transfuguismo.

Pues bien, la misma propuesta que hemos presentado para desincentivar el transfuguismo, esto es, **la adquisición del estatuto de parlamentarios no adscritos por quienes no integren en el grupo que “naturalmente” les corresponde** (el constituido por los candidatos del partido en cuyas listas concurrieron a las elecciones) **serviría a la vez para impedir por completo el préstamo de parlamentarios**, tanto *el tendente a constituir grupo* (para que las formaciones políticas con resultados electorales cercanos a la posibilidad de constituir grupo parlamentario autónomo pudieran hacerlo, aunque sería susceptible de utilización aun estando lejanos de tal posibilidad) como *el dirigido a evitar su desaparición*.

Pero dicha propuesta debería combinarse con **la rebaja del número mínimo de miembros exigido en la actualidad para la existencia de un grupo parlamentario**. Quizá haya llegado el momento de modificarlo o, al menos, de analizar si existen elementos o circunstancias que aconsejen su revisión. En efecto, una vez descartado el peligro de los dos polos extremos de signo diverso, es decir, evitada una excesiva proliferación de grupos (por disfuncional) y lo contrario, que sólo las formaciones políticas muy representativas puedan tener presencia parlamentaria (por opuesto al principio representativo y al pluralismo político), se trata fundamentalmente de una cuestión de *voluntad política*.

Abundando en las propuestas de reconsideración y tratamiento del fenómeno, ¿cabría ensayar fórmulas distintas de la modificación del mínimo número exigido para la existencia del grupo parlamentario? En coherencia con lo expuesto, creo que sí podrían hallarse semejantes fórmulas si hubiera voluntad política para ello. En el Senado, como es obvio, el abanico de posibilidades es menor, pues sólo cabría reducir el número de escaños/senadores necesario para constituir grupo. La posible reforma del artículo 23.1 RCD daría mucho más juego, dado que sería susceptible de modificación tanto la regla general constitutiva rebajando el número mínimo de 15 diputados como las excepciones a la misma. Respecto de éstas, una posibilidad radicaría en rebajar el número de escaños –¿cuatro, tres?– manteniendo la condición acumulada del mínimo de votos del actual RCD (15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura ó 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación); también sería posible modificar únicamente los porcentajes de votos –uno o ambos–; o reducir tanto el número de escaños como el porcentaje de votos –uno o ambos– exigido. O incluso podría adoptarse una fórmula en la que escaños y porcentaje de votos fueran condiciones alternativas; o escaños y porcentaje de escaños. No cabe duda de que no todas las fórmulas resultarán igualmente adecuadas, pero comparto la tesis de Sáiz Arnáiz sobre el carácter discutible que tiene cualquier propuesta que se haga para regular el mínimo de miembros de un grupo parlamentario, puesto que el constante dilema entre funcionalidad parlamentaria y representatividad en el seno de las Cámaras de las diversas opciones políticas, condiciona toda toma de postura al respecto.

En estas coordenadas, considero que los quórum numéricos exigidos tanto por el Reglamento del Congreso como por el Reglamento del Senado para poder constituir grupo parlamentario resultan excesivamente elevados, y el habitual recurso al préstamo constituye una prueba irrefutable de ello. Quizá la solución no consista tanto en penalizar la realización del préstamo

(por ejemplo, aplazando la incorporación del senador prestado a su grupo natural al inicio del siguiente período de sesiones, lo que al tiempo dificultaría en cierta medida las operaciones de transfuguismo), sino en hacer innecesario el recurso al mismo, al menos en bastantes ocasiones. De este modo saldría reforzado el respeto a la voluntad electoral —pues se evitaría que el mandato “ideológico” de los partidos sobre los representantes designados en sus listas prevaleciera sobre el mandato representativo de la nación—, en tanto que en última instancia el préstamo cabría ser entendido como una forma de deslealtad con los electores, aunque de menor magnitud que en el supuesto de transfuguismo.

A modo de balance, el fenómeno del préstamo de parlamentarios cabe afrontarlo articulando varias posibilidades: a) no modificar ni el RS ni el RCD y seguir interpretándolos y aplicándolos como hasta ahora (lo que no parece descabellado, considerando que el préstamo no origina tanta alarma y crítica social y política como el transfuguismo); b) endurecer el RS, mucho más permisivo que el RCD al respecto, dificultando la realización de préstamos por considerarlos fraudulentos; c) combinar la segunda solución con una reducción del número mínimo de senadores exigido para constituir grupo. Según mi parecer, esta última posibilidad se perfila más adecuada, por cuanto favorecería la existencia de grupos parlamentarios y, con ello, la representatividad del Senado sin vulnerar la voluntad de los electores ni la letra y el espíritu del RS. Habría entonces que fijar el número mínimo de senadores necesario para constituir grupo propio por debajo de 10, cifra que la tozuda realidad ha demostrado legislatura tras legislatura demasiado elevada: 7, 6, 5 o incluso 4 senadores serían opciones realistas. De cualquier modo, la decisión debería ir precedida de un debate completamente justificado por la importancia de los grupos parlamentarios en la vida política. Debate que hasta el momento no se ha planteado seriamente, porque en cierta medida ha venido institucionalizado el fenómeno del préstamo de parlamentarios, haciéndose, como suele decirse, la vista gorda al inicio de cada Legislatura.