

Ángel L. Sanz Pérez

LETRADO DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA.
PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA.

LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. UNA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE JURIDIFICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. LAS TESIS ORGANICISTAS. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS.
3. LA PRETENDIDA NATURALEZA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. 3.1. *La teoría de la representación y su plasmación en los Reglamentos Parlamentarios.* 3.2. *Realidad de la condición de los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos.*
4. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ASOCIACIONES. SU JURIDIFICACIÓN.
5. LAS CONSECUENCIAS DE LA JURIDIFICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: 5.1. *Los requisitos de constitución de los grupos parlamentarios. Algunas cuestiones pendientes.* 5.2. *Breve referencia a los grupos parlamentarios como sujetos de relaciones jurídicas.*

I INTRODUCCIÓN

Llevar a cabo una aproximación a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es una tarea, aparte de vidriosa, compleja, no sólo por la propia limitación de quien escribe estas líneas, sino por exceder seguramente los estrechos márgenes que llevan implícito la naturaleza de un trabajo como el presente. No es nada original referirse hoy día a la multiplicidad de puntos de vista que pueden adoptarse en el estudio de los grupos parlamentarios y muy especialmente en las relaciones entre éstos y los partidos políticos. La cantidad y la calidad de matices son innumerables, dependiendo de variados factores, como, entre muchos otros, el origen del grupo parlamentario, la condición de mayoritario o no dentro de la Asamblea, su posición de apoyo al gobierno o el tamaño de la Cámara en la que se desarrolla su actividad. La escasa regulación que les dedica la práctica totalidad de los textos constitucionales, lo fragmentario del régimen dispuesto por los Reglamentos Parlamentarios existentes en España o la existencia de múltiples posibilidades en todas estas normas, a pesar de la «influencia» ejercida por el Reglamento del Congreso de los Diputados, son elementos que implican complejidad.

En este ámbito, quizá como en ningún otro en Derecho Parlamentario, adquiere una importancia definitiva el conocimiento de las costumbres parlamentarias producidas que, obviamente, sólo pueden ser expuestas desde la proximidad. En definitiva, el hecho de que ni la dogmática jurídica alemana, ni la italiana, ni la española hayan llegado a una conclusión unánime en la investigación de cuál es la más idónea naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, es significativo de la complejidad del tema. Sin duda, esta situación queda magistralmente resumida en las siguientes palabras de M. GARCÍA-PELAYO: «los grupos son la expresión de los exponentes de parlamentarios de los partidos y no entre personas y que, por consiguiente, la expresión de la voluntad popular son más los partidos que los individuos comprendidos en sus listas. Consecuencia de ello es que — *con independencia de su naturaleza jurídica*— los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento»¹.

En el intento de acercamiento a la realidad de los grupos parlamentarios se entremezclan, como en otras cuestiones jurídicas, importantes elementos de una inequívoca naturaleza política que complican el hallazgo de una solución satisfactoria². Por eso se ha señalado que «se afirma con cierta frecuencia en la literatura iuspublicista contemporánea que la relación entre el Derecho y los partidos políticos es profundamente insatisfactoria, ahora bien, para ser realistas, hay que reconocer que quien padece esta insatisfacción es el Derecho, que ve frustrada su intrínseca “vocación normativa” sobre unas organizaciones que transitan con fluidez por la difusa frontera que separa (o que une) al Estado y la sociedad de nuestros días»³.

Sin duda, uno de los aspectos que contribuyen a la poca claridad de la cuestión radica en las importantes consecuencias jurídicas, de índole práctica, que acaban dependiendo de la adopción de una teoría o de otra. En definitiva, se trata de encontrar una solución que aúne tanto la actual evolución de la prohibición de mandato imperativo como la realidad de la institución parlamentaria. De este modo, manteniendo a la institución con un mínimo de funcionalidad en su organización y funcionamiento, se han de respetar las garantías innatas propias del estatus del diputado. La dificultad de hallar un concepto único de grupo parlamentario estriba en dar debida explicación e intentar hacer compatibles aspectos como los siguientes: las relaciones de

1 M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986, págs. 93 y 94. La cursiva es añadida.

2 La integración permanente entre partido político y lo que él denominó «partidos parlamentarios», fue ya puesta de relieve por, M. WEBER, *El político y el científico*, Madrid, 1996, págs. 148 y ss.

3 P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ/ B. PENDÁS GARCÍA, «Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos», *Revista de Administración Pública*, 115, 1988, pág. 371.

dependencia que hay entre el partido y el grupo; las posibles relaciones de disciplina entre ambos; el funcionamiento del grupo como elemento imprescindible en los modernos Parlamentos; la autonomía reconocida por la norma a los grupos parlamentarios, o el ejercicio por los parlamentarios de su función en los términos garantizados por la Constitución y los Reglamentos. A aclarar esta situación no ayuda, sin duda, la relativamente escasa atención prestada a la naturaleza y régimen jurídico de los grupos parlamentarios por nuestra doctrina ⁴.

Todas estas circunstancias concurren, en definitiva, a constatar la dificultad, y lo acertado o no, de la elaboración de un concepto y naturaleza únicos y simples que englobe a todas las categorías y ricas posibilidades que tiene nuestro sistema. Y ello sin olvidar que la regulación existente de los grupos parlamentarios ha sido elaborada, en su mayor parte, por los propios grupos, y sobre todo por grupos parlamentarios mayoritarios. En éstos se observa, seguramente más que en los demás, una vocación de aunar la naturaleza del grupo parlamentario a un partido político, siendo de interés recordar estas palabras referidas precisamente a los partidos políticos: «las plusvalías del poder son plusvalías de los partidos institucionales, de los partidos que ya están en las instituciones. Éstos..., tratan, como es lógico, de cerrar el paso a nuevos partidos, sirviéndose para ello de todos los recursos a su alcance, y muy en especial de las leyes electorales y de las leyes sobre financiación estatal de los partidos. Ante esta realidad, el Tribunal Constitucional y los demás intérpretes han de ser conscientes del “efecto acumulativo” que pueden tener una serie de medidas» ⁵, pudiendo añadirse la normativa reglamentaria como uno de esos recursos que contribuirían al «efecto acumulativo» acaparador de los partidos políticos.

4 Entre las monografías puede citarse, J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, 1996; J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, 1990; N. PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1989; A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1989. También pueden consultarse, además de las referencias en los manuales de Derecho Constitucional y de otros trabajos: A. TORRES DEL MORAL, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Política* 9, 1981, págs. 21 y ss.; M. RAMÍREZ, «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, 11, 1979, págs. 5 y ss. y «Grupos parlamentarios y sistemas de partidos», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985; M. ALBA NAVARRO, «La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura», *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, págs. 79 y ss.; A. CARRO MARTÍNEZ, «Los grupos parlamentarios», *Revista de las Cortes Generales*, 17, 1989, págs. 7 y ss.; M. M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA/A. SAIZ ARNAIZ, «Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de Derecho privado», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Tomo II, Madrid, 1984, págs. 1054 y ss.

5 J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos “versus” Estado de partidos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.) *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, pág. 39.

Parece que debe asumirse que la solución que se adopte, que en este caso será escasamente original, difícilmente va a dar respuesta debida a todos los aspectos que presentan los grupos, aunque, lógicamente todas intentan dar una solución lo más completa posible. En cualquier caso, puede partirse de una constatación, que no por evidente puede ser olvidada. Como será expuesto más adelante, y a pesar de que las referencias son escasas, la Constitución española se enmarca dentro de los textos de nuestro entorno político-constitucional, de tal forma que se considera a los grupos parlamentarios como partes y elementos del sistema; son «instituciones necesarias de la vida constitucional, puesto que son los que dirigen y facilitan el desenvolvimiento técnico de las labores parlamentarias, siendo los verdaderos foros de posicionamiento político y de formación de alternativas»⁶. Sin que pueda efectuarse, en este ámbito, referencia alguna a la evolución y progresivo reconocimiento⁷ de los grupos, los Reglamentos Parlamentarios parten, de forma inequívoca, de la consideración de los grupos parlamentarios como consecuencia de la aparición del Estado de partidos, cuyo significado es puesto de relieve con los siguientes términos: «tras las decisiones jurídicamente imputables a los órganos del Estado están las decisiones tomadas unilateral o concordantemente por los partidos, de tal manera que los órganos políticos del Estado podrían calificarse como recipientes abstractos y vacíos de poder para ser concretizados y llenados por los partidos o, dicho de otro modo, como mecanismos y marcos para la conversión de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado»⁸.

Como no podía ser de otra forma, la mayoría de los Estatutos de Autonomía también han incorporado a su articulado referencias a los grupos parlamentarios, convirtiéndose, también en las distintas Asambleas Legislativas, en importantes sujetos de la actividad parlamentaria. Con ello, siendo la norma institucional básica de las Comunidades, parece imponerse la existencia de los grupos en las Asambleas de forma mucho más clara que en las Cortes Generales, pues la Constitución sólo dedica a los grupos una escasa mención. Todos los Estatutos⁹, excepto el de País Vasco y la Rioja, incluyen una referencia a los grupos parlamentarios, la mayor parte de las ocasiones para determinar que ha de ser éste uno de los contenidos necesarios de los Reglamentos Parlamentarios, de tal modo que todas estas normas (también las de aquellas Comuni-

6 BverfGE 20, 56 (104), entre otras, citada por H. P. SCHNEIDER, «El régimen parlamentario», *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1996.

7 J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia...*, op. cit., págs. 65 a 117; J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos...*, op. cit., págs. 65 a 117; N. PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI, *Los grupos...*, op. cit., págs. 46 a 62; A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos...*, op. cit., págs. 17 a 64; A. TORRES DEL MORAL, *Los Grupos...*, op. cit., págs. 23 a 30. Con una perspectiva más amplia puede consultarse C DE CABO MARTÍN, «Democracia y Derecho en la crisis del Estado social», *Sistema*, 118-119, 1994, págs. 63 y ss.

8 M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado...*, op. cit., págs. 90 y 91.

dades cuyos Estatutos no los mencionan) han incluido disposiciones reguladoras de los grupos.

Estas circunstancias ponen de relieve la importancia del estudio de la naturaleza jurídica de los grupos. Analizada ésta, el alcance, el significado y el rango de los requisitos de la constitución de los grupos serán distintos dependiendo de la solución por la que se opte. Por ello, a pesar de la indudable coherencia de tratar el análisis de la naturaleza jurídica una vez determinado el valor de los requisitos de creación y el régimen jurídico de los grupos ¹⁰ y a modo de conclusión de los mismos, también debe reconocerse que tiene cierta utilidad, a los efectos que aquí importan, exponer primeramente de forma crítica las distintas teorías para, posteriormente verificar el alcance y el valor de los requisitos de constitución.

Es tarea difícil exponer todas las teorías existentes que tratan de dar respuesta a la naturaleza jurídica de los grupos ¹¹. La gran cantidad de matices existente en cada autor es abundante, dependiendo casi siempre del momento histórico y de la realidad parlamentaria que es objeto de estudio. En cualquier caso, es habitual agrupar las construcciones elaboradas en tres grupos: 1) el grupo parlamentario como órgano del partido político; 2) el grupo parlamentario como órgano de la Cámara y 3) el grupo parlamentario como asociación o agrupación de diputados. Es posible que todas tengan su parte de acierto, siendo significativo que no sean extrañas las posturas que combinan dos o incluso las tres teorías ¹². Esto puede inducir a plantear, como premisa de partida, que la naturaleza jurídico-política de los grupos parlamentarios es esencialmente compleja, debiendo separarse debidamente lo que es naturaleza jurídica de lo que es naturaleza

9 Art. 32.3 EACat.; art. 12.4 EAG.; art. 27.4 y 27.5 EAAnd.; art. 30 EAAst.; art. 12.6 EACant.; art. 29 EAMu.; art. 14.3 y 14.5 EACVal.; art. 14.6 EAAR.; art. 11.4 EACLML.; art. 12.2 EACan.; art. 17.3 LORAFNA.; art. 26.1.d EAEx.; art. 24.7 EAIB.; art.13.2 EAMad. y art. 13.3 EACLE.

10 La práctica totalidad de los trabajos hasta ahora citados tratan la cuestión de la naturaleza jurídica al final de los mismos, a modo de conclusión.

11 Una completísima bibliografía de los trabajos y de las teorías que han sido elaboradas puede consultarse en la que, seguramente, es la mejor obra dedicada de forma monográfica a los grupos parlamentarios en España: N. PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI, *Los grupos...*, op. cit., págs. 143 y ss.

12 Entre estos autores podría citarse a P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Consideraciones Generales sobre el régimen jurídico de los partidos políticos», *Revista de Política Comparada*, 4, págs. 165 a 184; M. ALBA NAVARRO, «La creación...», op. cit. En relación con esta posible naturaleza mixta se ha señalado: «Resulta así — y por ello hablamos de naturaleza compleja— que los GPs son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una Legislatura) y organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano. Su carácter en parte privado (autoorganización y vinculación al partido político) y en parte público (actuación en el órgano estatal) quedan de este modo a salvo sin primar el uno sobre el otro. Los GPs corren así un suerte similar a la de otros sujetos del sistema político cuya situación... les dota de peculiares características que impiden definiciones absolutas y excluyentes». A. SAIZ ARNAIZ, op. cit., págs. 348 y 349.

política, y sobre todo, en lo que a ésta respecta, las relaciones políticas entre los grupos y los partidos, sin que deban confundirse lo que ambos aspectos suponen. En este sentido, algunos autores, partiendo de una realidad mixta y confusa, tratan de incluir dentro del aspecto jurídico de los grupos parlamentarios, relaciones y caracteres de éstos que sólo desde un punto de vista político pueden ser explicados con exactitud¹³. Así, aunque el aspecto político (y su naturaleza política) sea imprescindible e influya en la naturaleza jurídica, puede plantearse que ésta no se va a ver negada por aquélla, todo lo más influida.

2. LAS TESIS ORGANICISTAS. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

Hay muchos autores¹⁴, fundamentalmente extranjeros, que parten de la consideración de los grupos parlamentarios como órganos del Parlamento, aunque aquí, como en todo lo relativo con esta materia, los matices son múltiples y las soluciones también. En este sentido, se parte de la consideración de los grupos como elementos del funcionamiento y organización del Parlamento, exclusivos de éste, imprescindibles y no facultativos para una institución parlamentaria moderna. Este sentido parece el adoptado por algunos Estatutos de Autonomía, como el del Principado de Asturias (artículo 30), el de la Región de Murcia (artículo 29) conforme a los cuales los diputados autonómicos «se constituyen en grupos...», o al artículo 14.6 del Estatuto de Autonomía de Aragón que, de forma más concluyente, señala que los «Diputados de las Cortes de Aragón se constituirán en grupos parlamentarios...».

¹³ M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, Turín, 1995, pág. 117.

¹⁴ Una nota bibliográfica extensa sobre los autores que, de una forma u otra, han defendido esta teoría puede consultarse en A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, pág. 293, nota al pie 7 y N. PÉREZ-SERRANO, *op. cit.*, pág. 148, nota al pie 20.

En definitiva, son múltiples los argumentos utilizados por la doctrina para plantear la posición de los grupos parlamentarios como órganos parlamentarios: el hecho de que el proceso de reconocimiento y regulación de los grupos parlamentarios esté vinculado a la evolución de la institución parlamentaria, que perciban una subvención por parte de las Cámaras, que desarrollen su actividad en el seno del Parlamento, que su régimen jurídico sea el dispuesto exclusivamente en el marco de los Reglamentos Parlamentarios o que estén compuestos exclusivamente de diputados o senadores. Si bien no fue objeto de dictamen en el supuesto que entonces se planteaba, ha tenido ocasión de señalarse que «es un hecho que nadie les atribuye personalidad jurídica “ad extra” ni competencia en el tráfico jurídico externo. Los grupos parlamentarios desarrollan funciones en el interior de las Cámaras, con mayor o menor conexión con un partido político..., pero siempre formando parte de la estructura interna del Parlamento; los grupos parlamentarios surgen por la necesidad de dotar a la Cámara de una organización que la haga funcional y adecuada en sus mecanismos para el alto servicio que tiene que cumplir. De modo que se trata de entes — u órganos, si se acepta esta clasificación— que integran la estructura interna de cada una de las Cámaras de las Cortes Generales»¹⁵. Estos argumentos (y otros similares) sirvieron de base para la adopción de ciertas resoluciones judiciales en Italia y en Alemania, en las cuales se afirma, si bien no con la debida rotundidad, que son los grupos entes orgánicos de las Cámaras. En Alemania¹⁶, el Tribunal Constitucional Federal definió a los grupos como «órganos del Bundestag». Y por su parte, en Italia, en dos célebres sentencias, de 29 de abril de 1960¹⁷ y de 9 de marzo de 1962¹⁸, relativas a sendas reclamaciones laborales dirigidas a la institución parlamentaria por trabajadores de grupos parlamentarios, la Corte de Apelación de Roma señala, en la primera de ellas, que «los grupos parlamentarios son órganos internos del Senado, dispuestos para hacer funcional la actividad de Senado y, permitir a los partidos políticos estar representados, en proporción a su importancia, en todas las Comisiones legislativas», negando seguidamente que los grupos parlamentarios tenga personalidad jurí-

15 «Dictamen sobre la posibilidad de embargar las asignaciones económicas de los diputados y las subvenciones de los grupos parlamentarios», *Revista de las Cortes Generales*, 1, 1984, pág. 161. La posición de los grupos parlamentarios en la composición y formación de las Comisiones ha sido estudiada en profundidad, sin que hasta la fecha nadie haya rebatido sus conclusiones, por L. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes*, Valladolid, 1989, en especial págs. 232 y ss.

16 Vid. *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht* I, pág.229. Citado por N. PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI, *op. cit.*, pág. 150.

17 *Giurisprudenza Costituzionale*(1961), pág. 567.

18 *Giurisprudenza Costituzionale*(1962), pág. 1269.

19 La primera y más dura crítica a esta sentencia y a las consecuencias que acarrea, P. RESCIGNO, «L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari», *Giurisprudenza Costituzionale*(1961), pág. 303.

dica, sean susceptibles de relaciones jurídicas ni tengan legitimación pasiva para comparecer en juicio¹⁹. No obstante, en la segunda sentencia de las aludidas, el tribunal matiza algo sus palabras señalando que, a pesar de que son órganos de las Cámaras, «no puede negarse que son también emanación de los partidos políticos... y tienen verdadera autonomía patrimonial»²⁰.

La posición de centro de la actividad parlamentaria, su estabilidad y permanencia dentro de la respectiva Cámara es un dato incuestionable y no puede ser puesto en duda seriamente, pues como consecuencia de ello se le atribuye la «potestad» de designar a los miembros de las Comisiones que les corresponde en virtud de su «importancia numérica». De hecho, algunos Reglamentos Parlamentarios de ciertas Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas introducen la regulación de los grupos parlamentarios dentro de la organización de la Cámara, tal es el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el de las Cortes Valencianas o el de la Asamblea Regional de Murcia. Tan fuerte es su posición, que es defendible que, a pesar de que también ejercen su actividad fuera de las Asambleas, su sede sea sede de Parlamento²¹, con todas las garantías jurídicas que ello conlleva. Y esto último puede ser así si se considera la obligación que los propios Reglamentos imponen a los Parlamentos de proporcionar a los grupos medios materiales²², entre los que se incluyen locales, para desarrollar su actividad. Sin embargo, que ésta se efectúe en la sede parlamentaria, no los convierte en Parlamento, sin que parezca que la razón de la disposición contenida en el artículo 67.3 de la Constitución sea aplicable a este ámbito²³.

Existirían muchas consecuencias difícilmente defendibles si se aplicase la naturaleza de órganos parlamentarios a los grupos. En primer lugar, se está negando una realidad observable en el día a día del Parlamento, que es la posición de autonomía que ostentan los propios grupos, lo cual les convierte en sujetos de numerosas relaciones de contenido patrimonial o laboral, sin que ello suponga la responsabilidad de la Cámara, ni subsidiaria ni directa, en la que desempeñan su función. Así ha sido reconocido, en España, por diversas sentencias del orden jurisdiccional de lo social. Las dificultades de considerar a los grupos como órganos parlamentarios también se extienden a la actuación política de los grupos parlamentarios, ya que existirían muchos trámi-

20 Sobre estas sentencias, puede consultarse, V. DI CIOLO/L. CIAURRO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milan, 1994, pág. 266.

21 A favor, A. TORRES DEL MORAL, «Los grupos...», *op. cit.*, págs. 63 y 64. En contra parece manifestarse, A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos...op. cit.*, pág. 308.

22 La necesidad de evitar que «los parlamentarios se encuentren con despachos, servicios de información, y personal auxiliar insuficiente», fue ya puesta de relieve por M. WEBER, *Escritos políticos*, Madrid, 1991, pág. 228.

23 Vid. P. DE VEGA GARCÍA, «Artículo 67: La prohibición de acumulación de mandatos y del mandato imperativo y la obligación de convocatoria reglamentaria de las Cámaras», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1996, págs.127 y ss.

tes que no tendrían una clara configuración si los grupos ostentasen la naturaleza de órganos parlamentarios, como por ejemplo el trámite de presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo, el de presentación de una proposición de ley o el trámite de toma en consideración. En definitiva, y desde un punto de vista formal y material, no puede afirmarse que los actos de los grupos parlamentarios sean actos parlamentarios.

En efecto, la principal dificultad de las teorías organicistas son las derivadas de la aplicación de la teoría del órgano. Conforme a esto «el punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave de arco, no es sino un artificio para explicar jurídicamente la traslación de los actos realizados por los servidores de una persona pública a la esfera jurídica de ésta... en su significación más estricta, imputación equivale a designación normativa del sujeto a quien debe atribuirse determinados actos o efectos jurídicos... La imputación total acaece en los supuestos en que el titular de un órgano habilitado para expresar *ad extra* la voluntad de un ente público, realiza actos formales con este preciso objeto. Es el acto mismo, y no sólo sus efectos, lo que se imputa a la persona jurídica, lo que significa dos cosas: primero, que el acto imputado al ente público incorpora no sólo su contenido objetivo, sino también todas las posibles vicisitudes psicológicas del proceso de formación de la voluntad del agente o agentes que lo realizaron... Y segundo, que lo que se imputa al ente público no es sólo el acto final, sino también toda la constelación de actos preparatorios que constituyen su *iter* procedimental previo, realizados por órganos diversos al que adopta la decisión última»²⁴. Si por órgano hay que entender la imputación de actos de un órgano respecto de una persona jurídica, poca duda cabe que los actos de los grupos parlamentarios no son imputados al Parlamento, ni *ad intra* ni *ad extra* de éste²⁵. Y similares consideraciones cabe efectuar de la posición que defiende la naturaleza de los grupos como órganos de los partidos políticos.

24 J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1991, págs. 856 y 857. De forma más amplia, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 40-41, 1984, págs. 73 y ss.

25 En contra, parece manifestarse, J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia...*, op. cit., pág. 277.

3. LA PRETENDIDA NATURALEZA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. LA TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN Y SUPPLASMACIÓN EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.

Existe una opinión, que tampoco es mayoritaria en España ²⁶, pero que debe ser objeto de detenida atención debido a sus postulados, a sus principios orientadores y, sobre todo, a las importantes consecuencias prácticas que conlleva para el establecimiento y estudio de los requisitos de creación de los grupos parlamentarios. Esta tesis parte de la estrecha y evidente vinculación existente entre un partido político y el grupo parlamentario que forman los diputados incluidos dentro de la candidatura presentada por aquél. La defensa de esta tesis se fundamenta en la evidente proximidad entre el grupo parlamentario y el partido político, no sólo en la actividad entre uno y otro sino también en el elemento subjetivo, pues quien ocupa cargos orgánicos en el partido generalmente también desempeña alguno en el grupo parlamentario. La tentación de interpretar esta proximidad como dependencia o «cuasi-dependencia» es clara, pues es indudable que los miembros de los grupos parlamentarios han sido elegidos sobre la base de unas candidaturas y de unos programas redactados por los sujetos electorales. Por eso se ha dicho, con razón, que «los partidos políticos hacen la Constitución... son el Parlamento» ²⁷. Lo que no está tan claro es que de esa proximidad política se deban extraer, inmediatamente, consecuencias jurídicas, haciendo depender formalmente a los grupos parlamentarios respecto de los partidos ²⁸.

Es habitual que la doctrina señale que la dependencia del grupo parlamentario respecto del partido tiene su origen en la evolución y transformación experimentada por la teoría de la representación ²⁹. Conforme a esto, se ha pasado de «una concepción individual de la representación política a otra comunitaria, según la cual los electores no se identifican con los candidatos

²⁶ Una completa bibliografía de la doctrina que postula la naturaleza de los grupos parlamentarios como entes incluidos dentro del partido político, puede consultarse en N. PÉREZ-SERRANO, *op. cit.*, pág. 144, nota al pie 2; A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, págs. 330 y ss., notas al pie 72 a 74. A esta completa referencia bibliográfica puede añadirse la siguiente, M. RAMÍREZ, «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, 13, 1980, págs. 45 y ss.; A. CARRO MARTÍNEZ, «Los grupos...», *op. cit.*; también defiende esta tesis, aunque con matices, J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia...*, *op. cit.*, Madrid, 1996.

²⁷ J. J. GONZÁ LEZ ENCINAR, «Democracia...», *op. cit.*, pág. 19.

²⁸ Por eso este autor señala seguidamente que «no es, sin duda, del todo exacto afirmar que el Parlamento son los partidos políticos, pero no está muy lejos de la realidad», J. J. GONZÁ LEZ ENCINAR, *op. cit.*, en *loc. cit.*, nota al pie 2.

²⁹ Puede consultarse el análisis de la evolución de la teoría de la representación efectuado por, F. RUBIO LLORENTE, «El Parlamento y la Representación Política», *La forma del poder*, Madrid, 1995, págs. 221 y ss. También debe consultarse P. DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, 44, 1985, págs. 25 y ss.

sino con los partidos que los encuadran»³⁰. Como consecuencia de esta circunstancia, está la ya aludida vinculación entre los Diputados que forman el grupo parlamentario y el partido político que actuó como sujeto electoral. Esto conlleva una evidente identificación sociológica y política, que supone no sólo que algunos estatutos de los partidos políticos generalmente consideran a los grupos parlamentarios como simples órganos suyos, sino también que ambos aparezcan ante la opinión pública como una y la misma cosa.

A pesar de las limitaciones de esta postura, y que luego serán someramente expuestas, esta posición parte, por tanto, de una observación de la realidad de la vida del Parlamento. Generalmente, la posición política mantenida por el grupo parlamentario, o por uno de sus miembros, será la postura política que puede ser imputada al partido político. Llevada a sus últimos extremos, la identificación plena entre grupo y partido supone una auténtica revolución en el Derecho Parlamentario, por suponer una transformación en la teoría de la representación, auténtico eje en torno al cual se vertebra esta rama del Derecho. Como ha sido apuntado, la teoría de la representación, en el Estado contemporáneo, no parece admitir otra posibilidad que el reconocer la identidad política entre el partido y el grupo, llegándose algún sector doctrinal a preguntar, «¿qué inconveniente de principio hay para entender, en efecto, que la representación política la ostentan efectivamente los grupos parlamentarios, no los individuos que la componen, y que son estos grupos los que actúan como representantes libres y no vinculados al mandato de sus electores...?»³¹. No obstante, llevar a sus últimas consecuencias este planteamiento conlleva unos peligros evidentes que también han sido puestos de relieve, al afirmarse que «no veo qué inconveniente hay, repito, en aceptar esto, siempre naturalmente que de este entendimiento no se pretenda sacar la conclusión de que la voluntad del partido se puede imponer jurídicamente a los representantes elegidos en su nombre»³².

30 M. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional* Barcelona, 1970, págs. 72 y ss. Puede consultarse J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Representación y partidos políticos», *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. A. Garrorena Morales (coord.), Madrid, 1990, págs. 75-79

31 F. RUBIO LLORENTE, op. cit., pág. 234.

32 F. RUBIO LLORENTE, op. cit., pág. 235.

Seguramente no sea necesario llevar las conclusiones tan extremas, ya que la vinculación entre los grupos y los partidos no pasa de la constatación de la existencia de una relación sociopolítica entre ambos sujetos, consecuencia de la posición que ocupan los partidos en el sistema constitucional. La naturaleza de los grupos parlamentarios como «órganos» de los partidos políticos no significa que ambos sean lo mismo, o que exista una dependencia de uno hacia el otro. Significa que desde el punto de vista del funcionamiento de los partidos políticos no puede discutirse que los grupos sean la expresión y la manifestación parlamentaria de los partidos. No puede olvidarse que éstos «expresan al pluralismo político, (y) concurren a la formación y participación política», según establece nuestra Constitución, de forma similar a como efectúan la mayor parte de las Constituciones de nuestro entorno jurídico, sobre todo los artículos 21 de la Ley Fundamental de Bonn y 49 de la Constitución italiana. Siendo los partidos instrumentos fundamentales (aunque no únicos) de la participación política, la conexión con las Cortes Generales, que «representan al pueblo español», es imprescindible, de tal modo que los grupos parlamentarios se convierten en el necesario instrumento de participación política en el órgano representativo. No es que la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios pueda ser explicada en su condición de órganos de partidos, lo que sucede es que los grupos son la natural emanación política de los partidos o del correspondiente sujeto electoral. Pero esta naturaleza política no se extiende plenamente a la naturaleza jurídica de los grupos, aunque sí tiene su influencia.

La vertiente política de los grupos implica la conocida posición de éstos como principales sujetos de la actividad parlamentaria, de ahí su importancia en la regulación que realizan los Reglamentos, los cuales centran toda la vida parlamentaria en torno a los grupos parlamentarios, con muy «poca fe» en el parlamentario individual. Por eso llama la atención las casi inexistentes menciones que hay en los textos constitucionales europeos a los grupos, con la excepción del texto constitucional portugués. Tan sólo en la Constitución española se encuentra la indirecta mención que el artículo 78 efectúa en relación con la composición de la Diputación Permanente, sin que parezca que el artículo 99 sirva como directa referencia a los grupos parlamentarios³³. Algo distinta es la situación de los Estatutos de Autonomía, en los que también hay menciones referidas a la necesidad de que por parte de los respectivos Reglamentos parlamentarios se regule y prevea la existencia de grupos.

³³ Algunos autores creen ver la referencia del artículo 99 a los grupos políticos con representación parlamentaria como una alusión, al menos indirecta, a los grupos parlamentarios, como por ejemplo, M. GONZALO, «Posición de las Cortes Generales en la Constitución», en AA.VV., *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, 1978, Vol. II, pág. 664; LL. AGUILÓ LUCIÁ, «Composición y organización de las Cortes», en AA.VV., *Estudios de la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, págs. 312 y ss; M. RAMÍREZ, «Teoría y práctica...», op. cit., págs. 28 y 29. No obstante, la práctica seguida parece haber interpretado que los grupos políticos consultados por el Rey no son exclusivamente los grupos parlamentarios, sino todos los sujetos electorales (partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones), que hayan obtenido representación parlamentaria.

Todo cuanto antecede significa el evidente reconocimiento de una relación política entre el grupo parlamentario y el partido político del que, de alguna forma, trae causa electoral. Pero esta relación política no determina una dependencia jurídica hasta el punto de anular y excluir la figura del parlamentario. Llegar a esa conclusión podría hacer olvidar cláusulas garantistas como la de prohibición del mandato imperativo, la cual no debería considerarse un precepto vacío de contenido ³⁴.

No puede desconocerse que hay ordenamientos jurídicos que reconocen una relación jurídica entre el grupo y el partido político, incorporando una conexión entre ambos que va más allá de la lineal y poco original constatación del nexo socio-político entre ambos entes. Estos ordenamientos no sólo proporcionan consecuencias jurídicas a la relación política entre grupos y partidos, sino que también podría afirmarse que se produce una cierta mutación de los grupos en «cuasi-instrumentos» de los partidos políticos. Es el caso ya referido de la Constitución portuguesa, en cuyo artículo 163.1.c ³⁵ se establece que pierden el mandato los diputados que se adhieran a un partido distinto de aquél por el que resultaron elegidos ³⁶. De forma aparentemente similar podría llegarse a conclusiones parecidas en otros ordenamientos, en los que, al parecer, se produce una cierta simbiosis entre el grupo y el partido. Caso paradigmático de esto es el artículo 10 del Reglamento del Bundestag alemán, conforme al cual los miembros de un grupo parlamentario deben pertenecer al mismo partido político, pudiéndose, en ciertos casos, constituir un grupo sin cumplir este requisito si media la autorización plenaria. Esto significa que normalmente se exigirá el requisito del nexo ideológico entre un grupo y el partido del que trae causa, o mejor, lo exigido (y lo normal en la práctica totalidad de los sistemas) es que se produzca una estrecha vinculación entre el grupo parlamentario y el sujeto electoral correspondiente que concurrió a las elecciones. Pero ello no determina que necesariamente esta cierta vinculación convierta a los grupos parlamentarios en simples «cajas de resonancia» parlamentarias de los partidos políticos.

La razón de estas disposiciones, y de otras similares dispersas a lo largo de los Reglamentos, es reforzar el papel de los partidos políticos, proporcionando una mayor estabilidad al sistema de partidos. De hecho, son más comunes estas disposiciones en aquellos sistemas que, se supone,

³⁴ S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, Milan, 1993, págs. 163 y ss.

³⁵ El cual recuerda mucho al antiguo artículo 11.3 de la Ley de Elecciones Locales.

³⁶ Es discutible que la identificación entre grupo y partido en el texto constitucional portugués sea clara, ya que, atendiendo al tenor literal del texto, sería constitucionalmente admisible que este cambio se produjese una vez iniciada la legislatura.

necesitan consolidar un sistema político recién constituido y, por consiguiente un sistema de partidos, en donde, por los mismos motivos suele ser habitual la adopción de un sistema electoral proporcional³⁷. Por ello, tampoco nuestro Derecho Parlamentario ha renunciado a una cierta juridificación de la relación entre los dos mencionados entes, pues así debe ser interpretado el apartado primero del artículo 23 del Reglamento del Congreso de los Diputados según el cual pueden constituir grupo parlamentario «los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo (número no inferior a quince), hubieran obtenido un número de escaños no inferior a 5 y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación»³⁸. Tampoco es extraña esta regulación en el ámbito de los Reglamentos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues el artículo 20.1 del de Andalucía establece que, junto a la cláusula general de 5 diputados para constituir grupo parlamentario, «podrán constituirse en grupo parlamentario los Diputados de una formación política que hubiese obtenido un número de escaños no inferior a tres y, al menos, el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de Andalucía».

Pero la introducción de aspectos propios de la relación socio-política en la regulación jurídica de los grupos parlamentarios no se agota con estos requisitos. En efecto, también son ejemplos de esta relación entre grupos parlamentarios y los partidos políticos otros muchos preceptos reglamentarios, como el incluido en el apartado segundo del propio artículo 23 del RCD en el que se prohíbe la formación de un grupo parlamentario a los Diputados que «al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado al electorado». Esta prohibición, común en muchos de los Reglamentos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas³⁹ y que parece que dificultaría la creación de grupos multipartidistas, tiene un profundo calado y su objeto es impedir que dentro de la Cámara se

37 Sobre las relaciones entre el sistema electoral y el sistema de grupos parlamentarios, V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milán, 1994, pág. 114.

38 Llamam la atención algunas cuestiones de este precepto, como por ejemplo que se utilice el concepto «Nación» para referirse al conjunto de circunscripciones en que se divide el territorio. O el uso del término «formaciones políticas» en vez de «formaciones electorales» como podría parecer más oportuno. Como cuestión de técnica legislativa tampoco es muy explicable que, en el mismo artículo 23, se denominen los números en letra en unas ocasiones y en otras como ordinales arábigos.

39 No es raro que los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas usen la misma fórmula que el Reglamento del Congreso de los Diputados («formaciones políticas que se hayan enfrentado al electorado»), este es el caso del Art. 27 RJAs. No obstante, hay algunas variantes, con escaso valor desde el punto de vista jurídico, como las del Art. 20.2. RPAnd., Art. 20.1 RCar., Art. 22.2 RPIB, Art. 20.1 RPPCan., Art. 19.2 RCCLe., Art. 19 RAExt., Art. 22 RPNa., Art. 22 RCV., los cuales utilizan la fórmula «formaciones políticas que no se hayan presentado como tales en las elecciones», o similares a ésta. También es éste el caso del Art. 17.3 RPRI., que añade a esta circunstancia, la imposibilidad de que formen Grupo Parlamentario los Diputados que pertenezcan a formaciones políticas «que no hayan obtenido ningún acta de

produzca un enfrentamiento artificial entre grupos parlamentarios cuando éstos no se han correspondido con ningún partido político existente en la realidad socio-política del país al tiempo de las elecciones. Esta prohibición viene justificada por el sistema electoral proporcional constitucionalmente elegido, el cual induce a pensar que el resultado de las elecciones debe coincidir con los sujetos parlamentarios que van a actuar en el seno del Congreso de los Diputados. Estas disposiciones son consecuencia de la modificación producida en el mandato representativo, pues suponen un cambio en el sujeto que crea el grupo parlamentario, al haberse obviado que los grupos son creados por diputados o senadores y no por los sujetos electorales que obtuvieron representación parlamentaria.

La prohibición anteriormente aludida, unida a la existencia de otras prohibiciones y a la de algunos requisitos (como la necesidad de que los grupos parlamentarios se constituyan desde un plazo preclusivo desde la constitución desde la Cámara), son condiciones impuestas por los Reglamentos Parlamentarios, cuya finalidad es también la ya mencionada intención de dotar de estabilidad al sistema de partidos políticos, evitando fraccionamientos más o menos irreales. Ya ha sido apuntado que, como no podría ser de otra forma, los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no son ajenos a estas circunstancias y cambios producidos en el seno del moderno Estado Constitucional e introducen limitaciones a la creación de grupos parlamentarios por parte de los diputados. Todas ellas pretenden dar cuenta de la referida vinculación ideológica entre los grupos parlamentarios y los partidos, pero sólo de forma extremadamente forzada estas circunstancias suponen una vinculación jurídica formal entre el grupo y el partido; por el contrario, son un intento de aproximar la realidad del Parlamento a la realidad socio-política de la Nación.

diputado en las correspondientes elecciones». No parecen incluir esta prohibición otros Reglamentos como el RPCant., RPCat. o RPNa. Es en cierta forma distinto el caso del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, cuyo artículo 20.4 establece que «por cada partido o coalición electoral sólo podrá pretenderse la formación de un grupo parlamentario». También debe hacerse mención expresa al Art. 22.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, conforme al cual «no pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo Partido o Coalición Electoral», si bien existe una excepción en el artículo 26.3 que supone una clara ruptura entre resultados electorales-grupos parlamentarios, pues según este precepto: «iniciado un nuevo periodo de sesiones los Diputados podrán incorporarse al Grupo Parlamentario que deseen de los constituidos, y sólo para el supuesto de que por cualquier circunstancia se extinguiera o terminara la actividad del Partido o Coalición electoral por el que hubieran concurrido, podrán constituir, por una sola vez, Grupo o Grupos parlamentarios distintos si para ello cumplen las exigencias previstas en este Reglamento». Estas disposiciones del Reglamento del Parlamento de Galicia «desde el punto de vista exegético, suscitan problemas ... por cuanto se puede asimilar la expresión "que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral" a aquellos que fuesen elegidos dentro de tales sujetos electorales o bien a aquellos que tengan el carácter de militantes y, por lo tanto sean afiliados al partido de que se trate. La práctica parlamentaria atiende a la primera de las dos posibilidades, especialmente cuando los partidos tienden a la incorporación en sus candidaturas electorales de personalidades independientes», en X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, «Os grupos parlamentarios no dereito palamentario galego», *Revista Galega de Administración Pública*, 14, 1996, pág. 253.

También el Reglamento del Senado ha introducido limitaciones similares a las apuntadas, a pesar de que, como es sabido, en este caso no existe el argumento del sistema electoral utilizado, con respecto al cual no hay exigencia constitucional alguna. Aquí, con mayor rigor ⁴⁰, se han introducido regulaciones con intención y consecuencias prácticas similares al del Congreso de los Diputados. El Reglamento de la Cámara Alta determina, en el artículo 27.4, que los senadores que constituyan un grupo parlamentario deberán adoptar una «denominación conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones» ⁴¹. Esta disposición supone, de nuevo, una alusión a la vinculación socio-política entre el grupo y el partido, pero puede producir algunos problemas. En cualquier caso, parece olvidarse que, en el proceso electoral, la denominación de la candidatura no es adoptada por las personas incluidas en la misma, sino que lo es por el partido, federación, coalición o agrupación que presentan la candidatura (artículo 46.1 de la LO 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general) ⁴². Así mismo, la obligación de dotar a los grupos del Senado de un nombre conforme con el que sus miembros concurrieron a las elecciones, obliga a interpretar en qué consiste esa «conformidad» de la denominación, que la práctica parlamentaria parece haber descubierto más como una proximidad, que como una estricta identidad.

40 Suele ser criticado el texto del Reglamento del Congreso de los Diputados por el uso de conceptos extraños al Derecho. Vid. J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos...*, op. cit., pág.156.

41 Algunos autores han defendido, incluso, la exigencia de una equiparación entre la denominación del grupo y la del partido del que, de alguna forma, trae causa: «el nombre del grupo debe corresponderse con el del partido y ante cualquier conflicto la Mesa deberá estar ante los datos electorales y éstos a los asientos de Registro de partidos políticos», J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia ...op. cit.*, pág. 314. No obstante, la denominación adoptada por los grupos (tanto en las Cámaras de las Cortes Generales como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) no es, en todos los casos, coincidente con la del partido, y en otras ocasiones ni siquiera es similar. Como ejemplo puede citarse la constitución en el Senado del «Grupo de los Senadores Vascos», denominación que no es «conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones» (M. SENÉN/M. CAVERO, «El Senado», *Revista de las Cortes Generales*, 11, 1987). La no-exigencia por parte de casi ningún Reglamento (excepto el de Senado) de la identidad o proximidad de denominación, así como el hecho constatable de que en ninguna Cámara el grupo se constituya con una denominación idéntica a la del partido (como mucho aproximada o claramente identificable), hace dudar que en verdad exista esa limitación en la constitución del grupo. Todo ello supone, desde luego, un indicio más de que nuestro ordenamiento no parte de la consideración del grupo como un «alter ego» del partido y de que la elección de la denominación entra dentro de las opciones de elección de los diputados que son los que constituyen el grupo.

42 El artículo 46 de la LOREG establece, en su apartado primero: «El escrito de presentación de cada candidatura debe expresar claramente la denominación, siglas y símbolo de partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella».

3.2. REALIDAD DE LA CONDICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Que es indiscutible esta relación entre partidos y grupos viene demostrado por el hecho de que las tensiones propias de los partidos políticos se trasladan normalmente a los grupos parlamentarios⁴³, como así se ha demostrado recientemente. Más aún, es altamente improbable que existan en la institución representativa correspondiente grupos parlamentarios, si los partidos están prohibidos por el sistema político⁴⁴. En definitiva viene a constatarse la existencia de un vínculo ideológico entre los miembros de un grupo y éste y entre éste y el partido político, determinada por un elemento orgánico y funcional. Sin embargo, esta visión sólo es parcial pues, como ya ha sido expuesto, sólo explica la relación desde un punto de vista, el sociológico, y quienes propugnasen que ésta es la única realidad del grupo parlamentario ignorarían que existe una naturaleza jurídica insuficientemente explicada sólo desde esta óptica. En cualquier caso, no hay que desconocer que hay elementos en la legislación de los partidos políticos, que parecen partir de una identidad común entre los partidos y el grupo correspondiente. La referencia es al artículo 2.1.b. de la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de partidos políticos⁴⁵, conforme al cual tienen la consideración de ingresos de los partidos políticos, las subvenciones que perciban los grupos parlamentarios de las Cortes Generales y los de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, parece aventurado considerar que hay vinculación jurídica formal (orgánica o de cualquier otro tipo), entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos por el hecho de considerar como ingreso del partido la subvención que reciba el grupo⁴⁶. La finalidad de esta norma es fijar, fundamentalmente a efectos de control económico, qué debe entenderse por financiación de los partidos otorgando consecuencias jurídicas a la relación sociológica entre el grupo y el partido. Pero queda lejos de la

43 En el hipotético caso de una crisis en un grupo parlamentario, parece que podría resolverse mediante fórmula democrática.

44 No obstante, existe algún ejemplo expuesto por N. PÉREZ-SERRANO, que parece más una curiosa excentricidad de un sistema político monolítico en el cercano momento de su final. Vid. N. PÉREZ-SERRANO, *Los grupos...*, op. cit., pág. 175. Esta situación también es descrita por A. CARRO MARTÍNEZ, «Los grupos...», op. cit., pág. 17, al señalar: «... en los últimos lustros del régimen, los representantes sindicales actuaron de hecho con cierta idea de fracción organizada, y los electos familiares "los trashumantes", hicieron algunas reuniones con tibia intención opositora, pero con característica muy distinta de lo que son los grupos parlamentarios».

45 Sobre el régimen de financiación de los partidos políticos, debe consultarse: P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, B. PENDÁS GARCÍA B., «Consideraciones...», op. cit., págs. 371 y ss. Estos autores en relación con esta cuestión señalan: «...También se incluyen en este grupo (financiación pública indirecta) las subvenciones en metálico a los grupos parlamentarios, las cuales pertenecen, en sentido estricto, al propio grupo, sin perjuicio de los vínculos de éste con el partido homólogo».

Además de las obras que con carácter general analizan la cuestión de los partidos políticos, también puede consultarse P. DEL CASTILLO, «Financiación de los partidos políticos: la reforma necesaria», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.) *Derecho...*, op. cit., págs. 149 y ss. y *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, 1985.

46 A pesar de lo que pueda parecer, algún autor considera que la subvención debe estimarse de forma íntegra al grupo, lo cual parece que tiene su sentido porque una cosa es que se repunte la subvención de los grupos a los partidos a efectos de control, y otra privar al grupo del caudal económico que supone la subvención electoral. En este sentido, A. TORRES DEL MORAL, *Principios del Derecho Constitucional español I*, Madrid, 1992, pág. 483. En contra, J. L. GARCÍA GUERRERO, «Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos», *Revista de Estudios Políticos* 70, 1990, pág. 179.

razón de la ley el averiguar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios y las relaciones entre el grupo y el partido o la forma en la que se organizan los que resulten electos. La misma reflexión hay que efectuar con respecto a otros preceptos, como por ejemplo el artículo 175.3 de la Ley Orgánica 5/1985 del régimen electoral general, en virtud del cual se reconoce una subvención electoral «cuando la candidatura de referencia hubiera obtenido el número de Diputados y Senadores o de votos preciso para constituir un Grupo Parlamentario en una u otra Cámara».

Utilizando más argumentos de los expuestos, de una forma sólida y basado en una interesante distinción de los grupos parlamentarios tomados de la doctrina italiana, se ha defendido en nuestra doctrina que el grupo parlamentario es «unión institucional: órgano de partido y de la Cámara... sin que puedan considerarse como sujetos jurídicos independientes públicos o privados», pues «en muy directa relación, dentro de la autonomía política reconocida a los grupos, los reglamentos de éstos y los estatutos de los partidos imponen a los parlamentarios la defensa, en el interior de las Cámaras, del programa y resoluciones acordadas por los órganos directivos del partido; esto es, que el grupo parlamentario forme y exprese la voluntad de partido, dado que éste no puede realizar esta labor directamente en las Cortes Generales»⁴⁷. Sin embargo, no debe desconocerse el aspecto sociológico de la relación entre el partido y el grupo, diferenciándose debidamente este aspecto del ámbito jurídico de la existencia del grupo. En otras palabras «ser parte de un ordenamiento jurídico... es distinto que ser parte de la organización estructural de tal ordenamiento»⁴⁸.

Además de lo señalado, no es del todo completa la referencia a la relación entre grupos parlamentarios y partidos políticos, pues en realidad ésta se produciría entre los grupos y los sujetos electorales que han presentado la correspondiente candidatura, de tal forma que, junto a los partidos hay que entender incluidos también a las federaciones, y sobre todo, a las coaliciones y agrupaciones de electores. Los distintos Reglamentos Parlamentarios parece que confirman este aspecto al referirse a la prohibición de que los Diputados constituyan grupos que «al tiem -

47 J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia ... op. cit.*, pág. 259.

48 A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, 1991, pág. 41.

po de las elecciones, pertenecieran a *formaciones políticas* que no se hayan enfrentado al electorado».

Como ha sido reiterado, la principal objeción que a este planteamiento se ha efectuado es el mantenimiento, en los textos integrantes del bloque de la constitucionalidad de la prohibición de mandato imperativo. Atendiendo a la función que las «formaciones políticas» desempeñan en el proceso electoral, el significado de este principio supone impedir formalmente que los miembros de la institución parlamentaria estén sujetos formalmente a instrucciones de las organizaciones políticas en cuyas candidaturas participaron. Si los miembros de los grupos parlamentarios no pueden recibir «cuadernos de instrucciones», difícilmente puede considerarse que los grupos sean meros órganos de los sujetos electorales (partidos políticos,...). Las disposiciones reglamentarias que imponen limitaciones y prohibiciones a la creación de los grupos parlamentarios deben ser interpretadas como emanación de la naturaleza y condición socio-política de los grupos parlamentarios, la cual no debe desconocerse por el Derecho. Pero estas disposiciones nada dicen de la naturaleza jurídica de los grupos, y plantear otra posibilidad supondría afirmar la difícil constitucionalidad de las comentadas disposiciones. En definitiva, este planteamiento no parece superar la disposición del artículo 66.1 del Constitución, conforme al cual «los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». La transformación del mandato representativo, y el paso de una concepción individualista a otra que no lo es⁴⁹, no significa que necesariamente deba ser olvidado este principio, ni tampoco un regreso al pasado en la teoría del mandato parlamentario. El actual significado del mandato parlamentario no debe hacer olvidar su existencia constitucional y la protección que supone para el parlamentario, tal y como señalara de forma expresa el Tribunal Constitucional español muy tempranamente, en las SSTC 5 y 10/1983, de 4 y 21 de febrero. Según esta última: «Los representantes lo son de la Nación, no de ciudadanos determinados, o de clases o estamentos o de las circunscripciones que los elige o de sus mismos votantes... Con arreglo a la idea tradicional de la democracia representativa todos los representantes lo son conjuntamente de todo el pueblo también considerado en su conjunto. Nuestra Constitución ratifica aún más enérgicamente esta idea al referirse no a los “diputados” como ocurre en otras Constituciones, sino a las Cortes Generales como representantes del pueblo español (Art. 66.1) y al decir que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios (Art. 67.3). De todo ello se infiere, a nuestro entender, que en el ámbito de la representación nacional, no se trata de que todos y

49 M. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional* Barcelona, 1970, págs. 346 y ss.

cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que como se ha dicho es el conjunto de representantes reunidos en las cámaras reglamentariamente convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos». Que «los partidos políticos no son titulares de los escaños, ya que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que las proponen al electorado» ha sido, desde entonces reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, STC167/1991, de 19 de julio; STC 96/2000, de 20 de enero).

A similares conclusiones cabe llegar respecto al estatus de los miembros de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, el cual no difiere demasiado de lo señalado hasta aquí. Es obvio afirmar que los fundamentos en los que se ampara la prohibición de mandato imperativo de los miembros de las Cortes Generales no pueden ser los mismos para el supuesto de los miembros de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el ámbito de protección que supone este principio ha sido extendido también a estos parlamentarios, de tal modo que los Estatutos de Autonomía⁵⁰ han incorporado la prohibición de mandato imperativo a su articulado, a excepción de los del País Vasco, la Comunidad Valenciana y la Comunidad Foral de Navarra.

Sin embargo, consecuencia seguramente del mantenimiento de la prohibición de mandato imperativo, puede afirmarse que hay varias disposiciones que vienen a demostrar la no-correspondencia jurídica y formal entre grupos parlamentarios y partidos políticos. Ejemplo de ello es la posibilidad de que un Diputado se inscribiera en un grupo parlamentario con la condición de asociado en el sentido señalado en el artículo 24.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, según el cual: «Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo al que pretenda asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara dentro del plazo...». La figura del Diputado asociado no es exclusiva de la Cámara Baja; el Reglamento del Senado se refiere a la figura de los senadores «incorporados», y existe además en algunas de

50 Los Estatutos de Autonomía que han incorporado a sus textos la prohibición de mandato imperativo son el EA Cat., Art. 31.3; EAG., Art. 11.7; EAAnd., Art. 26.1; EAAst., Art. 26.1; EACant., Art. 11.2; EARi., Art. 18.7; EAMu., Art. 25.1; EAAr., Art. 18.5.; EA CLM., Art. 10.1; EACan., Art. 9.4; EAEx., Art. 26.2; EAIB., Art. 23.1; EAMa., Art. 10.4; EA CLe., Art. 11.2.

las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ⁵¹, como en la Junta General del Principado de Asturias, en las Cortes de Castilla y León, en los Parlamentos de Galicia, de la Rioja, de las Islas Baleares, de Canarias y de Cantabria y en la Asamblea de Extremadura. Si bien la figura del asociado o incorporado no tiene su relevancia en el momento procesal de la constitución del grupo parlamentario, sí es importante en otros momentos posteriores sobre todo a efectos de la composición de las Comisiones parlamentarias. Su mera existencia sirve para poner de relieve que no hay una equivalencia exacta, estricta y formal entre grupo y partido, pues se permite en algunos Reglamentos Parlamentarios que en el funcionamiento interno de aquéllos puedan desempeñar una función, que podría llegar a ser fundamental, a unos sujetos (los asociados/incorporados) que no han sido elegidos en la lista del sujeto electoral con el que se podría corresponder el grupo parlamentario.

Dentro de la rica realidad parlamentaria, y siendo tan lejana la homogeneidad entre Parlamentos, no es extraño encontrar otras figuras jurídicas que desconocen la igualdad formal entre el grupo y el partido. Si bien no es lugar común en nuestro ordenamiento jurídico parlamentario, recuerda otros tiempos ya pasados la figura de diputado no adscrito que recogen algunos Reglamentos Parlamentarios. La figura del diputado no inscrito (igual que el diputado asociado) supone que no hay correspondencia exacta entre los sujetos electorales que han obtenido representación en el Parlamento y los grupos parlamentarios que se constituyen. Ello viene a poner en cuestión una relación formal entre grupos parlamentarios y partidos políticos, o al menos a limitarla ya que no hay equiparación en todos los casos. En efecto, de forma similar a otros Reglamentos Parlamentarios en el ámbito del Derecho Comparado, como el del Bundestag alemán, el de la Asamblea Nacional francesa o el del Parlamento europeo, reconocen esta figura los Reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha (artículo 25), de la Asamblea de Extremadura (artículo 23) y del Parlamento de Canarias (artículo 24). En estos tres casos se reconoce la figura del diputado no adscrito a ningún grupo parlamentario, si bien con un alcance diferente en cada uno de ellos. En efecto, en los Reglamentos de la Asamblea de Extremadura y del Parlamento de Canarias la figura del «diputado no inscrito» tiene un alcance aparentemente residual, de tal modo que sólo pueden no incorporarse a ningún grupo parlamentario cuan-

51 El uso de las denominaciones es distinto, así RJAsL, Art. 28.3 y 4 que se refiere no a los asociados, sino, en equivalente expresión, a los Diputados incorporados. «Asociados» los denominan otros Reglamentos Parlamentarios, como RPCan., Art. 21.4; RPCant., Art. 22. 3; RCCLe., art. 20.3; RAExt., art. 20.3. El caso del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha es significativo, ya que parece permitir esta posibilidad en el artículo 25.2 al referirse, de forma también similar al Reglamento del Senado, a la posibilidad de que haya diputados que se «incorporen» a un grupo parlamentario.

do «los diputados ... abandonen por cualquier causa, el grupo parlamentario al que pertenezcan» (Art. 23.1 RAEx) o cuando dejaran de pertenecer al grupo «por voluntad propia... o por expulsión de grupo parlamentario al que pertenecían» (Art. 24.1 RPCan.). Es decir, ello significa que no hay diputados no inscritos al inicio de la Legislatura, de modo que el fundamento de esta regulación hay que encontrarlo más bien en evitar el comúnmente denominado transfugismo, siendo titulares sólo de los derechos que los respectivos Reglamentos reconocen a los diputados individualmente considerados (Art. 23.3 RAEx. y Art. 24.3 RPCan.). Algo distinta parece la regulación del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha pues, además de concebir la figura para el caso de expulsión o abandono del grupo, sí pueden existir diputados no inscritos desde el inicio de la Legislatura, tal y como se desprende del artículo 25.4. Si bien, con una regulación algo confusa, parece limitar a uno o dos el número de diputados no inscritos que podrían haber tras la constitución de la Cámara.

Pero, sin duda, es el Grupo Mixto, existente en la totalidad de los Reglamentos Parlamentarios, la institución que va a suponer negación de la teoría organicista, tanto cuando se mantiene la dependencia de los grupos parlamentarios del Parlamento como de los partidos políticos. Por el limitado alcance de estas páginas no es posible analizar con el preciso detenimiento todos los aspectos problemáticos del Grupo Mixto⁵², pero sí debe tenerse en cuenta el hecho de que todos los Reglamentos de todos los Parlamentos existentes en España regulen un instituto que permite que los miembros de la institución parlamentaria pertenecientes a distintas formaciones políticas, se incorporen en un Grupo en el que no es dato relevante la pertenencia de todos sus miembros a una misma «formación política que se haya enfrentado al electorado». En una primera aproximación, llama la atención que el Derecho Parlamentario español, al regular la creación de los grupos parlamentarios, pretenda que la existencia de todos éstos sea una reproducción lo más fiel posible del proceso electoral, y a la vez regule la creación de un Grupo Parlamentario, igual en derechos al resto, en el que no sólo los requisitos numérico e ideológico son inexistentes, sino que además estas condiciones parecen elemento necesario para su propia

52 Para la problemática de los Grupos Mixtos en el ámbito de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas puede consultarse, M. J. LARIOS PATERNA, «El grupo mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, 36, 1995, págs. 43 a 104. Un completo análisis, si bien centrado en la Asamblea de Madrid, P. GARCÍA MEXÍA, «Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un grupo parlamentario mixto», *Revista de las Cortes Generales*, 46, 1999, págs. 189 a 227. En general, aparte de la bibliografía que analiza a los Grupos Parlamentarios, puede consultarse, I. PITARCH SEGURA, «El Grupo Mixto y sus alternativas», *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, 1, 1995, pág. 91 a 100; A. SAIZ ARNAIZ, «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las agrupaciones en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 13, 1988, págs. 90 a 135.

creación. De esta forma, algunos autores⁵³ han mantenido que el Grupo Mixto existe siempre, ya que es un Grupo «orgánico» aunque no haya ningún diputado que pertenezca al mismo. Más aún, no existe voluntad de los diputados en la creación del Grupo, siendo un dato palmario que aquí no existe un vínculo con una fuerza política. Ello explica algunos de los calificativos que emplea nuestra doctrina, que denomina al Grupo Mixto «más agrupación de personas que grupo organizado»⁵⁴, «especie de purgatorio»⁵⁵, «grupo de cierre»⁵⁶, «No-grupo»⁵⁷ o «grupo amorfo»⁵⁸. La razón de la existencia del grupo Mixto hay que encontrarla en la evolución del propio Derecho Parlamentario, ya que en casi todos los aspectos del funcionamiento del Parlamento la figura del diputado individual ha desaparecido, centralizándose la actividad parlamentaria en torno a grupos parlamentarios e imponiéndose, de facto, a los diputados la obligación de pertenencia a un grupo, aspecto éste sobre el que se tendrá ocasión de volver más adelante. En relación con esto, suele citarse a RESCIGNO para quien «el Grupo Mixto tiene un fin común, el de permitir a todos sus miembros participar en los trabajos del Parlamento con idénticos derechos al resto de diputados y senadores...»⁵⁹. Esto significa que se ha creado un grupo artificial que goza de una aparente homogeneidad, reforzada por la obligatoriedad (presente en la práctica totalidad de los Reglamentos Parlamentarios) de adscripción de un Diputado a un Grupo. Todo ello parece introducir una importante cuña que vendría a poner en duda el carácter de los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos.

53 A. TORRES DEL MORAL, «Los Grupos ...», *op. cit.*, págs. 61 y ss. No obstante, parece desprenderse que, para la Asamblea de Madrid, es necesario al menos un diputado, P. GARCÍA MEXÍA, «La creación...», *op. cit.*, pág. 222.

54 M. GARCÍA -PELAYO, *El Estado...*, *op. cit.*, pág. 93.

55 N. PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI, *op. cit.*, pág. 71.

56 A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, pág. 240.

57 M. J. LARIOS PATERNA, *op. cit.*, pág. 64.

58 J. M. MORALES ARROYO, *op. cit.*, pág. 130. Este tipo de calificativos no es exclusiva de nuestra doctrina, así en Italia, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *op. cit.*, pág. 68, señala que el Grupo Mixto es «Grupo omnibus».

59 N. PÉREZ-SERRANO JÁ UREGUI, *op. cit.*, pág. 155.

4. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ASOCIACIONES. SU JURIDIFICACIÓN

Afirmada la imposible imputación jurídica a las instituciones parlamentarias de los actos de los grupos parlamentarios y la relación fundamentalmente político-sociológica entre ambos entes, la tercera de las teorías que pueden ser citadas es la que asegura que la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es de índole asociativa. Seguramente como consecuencia del principio de autonomía parlamentaria, los grupos, en el momento de su constitución, asumen una cierta posición de autonomía, no necesariamente orgánica, con respecto al partido con el que tienen una vinculación socio-política. A ello, sin duda, coadyuva el dato de la ubicación física de la sede de los grupos parlamentarios y, desde luego, el reconocimiento por parte de nuestro ordenamiento jurídico de un estatuto especial del que carecen otras personas vinculadas al partido político, status que tiene un esencial papel también en lo que a la constitución del grupo se refiere. Con más o menos matices, puede afirmarse que es la tesis que ha tenido una mayor acogida en España.

Siguiendo a una parte importante de la doctrina italiana, se ha defendido que en nuestro sistema los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que cumplen funciones públicas⁶⁰. Para esta opción, partiendo del principio de voluntariedad en la creación de entes parlamentarios colectivos, se afirma que el grupo parlamentario «es una asociación interna de la Cámara, conexas o no con alguna fuerza política extraparlamentaria que persigue fines propios, no fines públicos determinados por las leyes». Otros autores, de forma más matizada, han definido a los grupos parlamentarios como «agrupaciones de personas físicas que se unen para servir a un fin determinado, mediante una organización a la que el derecho otorga personalidad»⁶¹, entendiendo que existe un reconocimiento expreso de los grupos por el ordenamiento constitucional y que poseen todos los elementos que identifican a las asociaciones⁶²: una pluralidad de miembros, una organización y un marco para su creación definido por el ordenamiento jurídico (acuerdo de constitución comunicado a la Mesa de la Cámara, escrito de constitución que cum-

60 A. TORRES DEL MORAL, «Los grupos...», *op. cit.*, págs. 61 y ss. por su parte, algunos autores afirman que es una «asociación de interés público», M. RAZQUÍN/A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, pág. 1059. Otros afirman que es una «asociación de configuración legal», J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos...*, *op. cit.*, pág. 346.

61 M. RAZQUÍN/A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, pág. 1094.

62 M. RAZQUÍN/A. SAIZ ARNAIZ, *op. cit.*, págs. 1903 y ss. Para estos autores, incluso, los grupos parlamentarios podrían ser calificadas de asociaciones de interés público de las aludidas por el artículo 35 del Código civil. No obstante, a pesar de lo riguroso del planteamiento de estos autores, no parece que sea este precepto el más adecuado para encuadrar normativamente a los grupos parlamentarios, por el elemento objetivo que es regulado por el Código Civil y por el momento histórico en el que se aprueba.

pliría la función de acto de inscripción registral). Sin embargo, las posibilidades son múltiples y, con posterioridad, uno de estos autores, sin negar que los grupos parlamentarios tienen una base asociativa, señala que los grupos «son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad (normalmente de una legislatura) y organización (en el ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en aquel órgano»⁶³, de tal forma que «los grupos se componen en el Congreso de los Diputados de una *pluralidad de miembros...*, se constituyen con una *finalidad determinada...*, se dotan de una *organización más o menos compleja* y, si bien no necesitan de un reconocimiento formal, deben *comunicar* al órgano parlamentario competente su *constitución* a los efectos de publicidad»⁶⁴.

Partiendo también de la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios, otro autor, añadiendo otros matices, mantiene que «la asociación (el grupo parlamentario) no se presenta como una simple asociación privada..., ni como una asociación de interés público..., sino como una *asociación de configuración legal*. Es decir, un ente asociativo creado por el legislador (en este caso, por medio del Reglamento Parlamentario), cuyo régimen se dispone parcialmente al margen del artículo 22 de la Constitución de la Constitución y que se encarga de cumplir funciones públicas»⁶⁵. Reconociendo que «la naturaleza asociativa de los Grupos parlamentarios ofrece no pocas dificultades, sobre todo si se piensa en los ordenamientos jurídicos que imponen a los diputados y senadores la formación de Grupos en el seno de las Cámaras»⁶⁶, parece que puede defenderse que tras los grupos parlamentarios, desde un punto de vista jurídico, subyace un sustrato asociativo.

En efecto, la naturaleza jurídica asociativa es la posición doctrinal que de una forma más aproximada explica la realidad jurídica de los grupos parlamentarios. El hecho de que un grupo de parlamentarios decidan, adoptando un nombre, poner en común su status de parlamentarios

63 A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos...*, op. cit., págs. 348 y 349.

64 *Op. cit.*, pág. 318. La cursiva es añadida.

65 J. M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, pág. 346.

66 N. PÉREZ-SERRANO, *Los grupos parlamentarios...*, pág. 155.

para cumplir una función de índole parlamentaria, responde al significado actual de las asociaciones tal y como ha configurado este derecho el Tribunal Constitucional. En la constitución de un grupo parlamentario por parte de los diputados se dan «las facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito», como ya afirmara, muy tempranamente el Tribunal Constitucional, en STC 11/1981, de 8 abril o STC 67/1985, de 24 de mayo. En todo caso, parece subyacer esta construcción de base asociativa en alguna Sentencia del Tribunal Constitucional, así STC 36/1990, de 1 de marzo, según la cual «ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el Art. 23.2 CE los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso *los Grupos Parlamentarios* en que éstos se integran y *que ellos mismos constituyen*»⁶⁷.

En efecto, la elaboración jurisprudencial del derecho fundamental del artículo 22 de la Constitución es perfectamente compatible con el régimen jurídico de creación y funcionamiento de los grupos parlamentarios. Siendo los diputados quienes constituyen el grupo parlamentario se reconoce la «libertad que configura el fenómeno asociativo como decisión libremente adoptada por los individuos» (STC 139/1989, de 20 de julio). En este sentido, «el acto de integración en una asociación no es un contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el art. 1256 CC, sino que consiste, como se ha dicho, en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación» (STC 218/1988, de 22 de noviembre; STC 104/1999, de 14 de junio), y así, «el derecho reconocido en el art. 22.1 CE garantiza la libertad de asociarse para la consecución de fines lícitos a través de medios lícitos...» (STC 24/1987, de 25 de febrero). «El derecho de asociación, reconocido en el art. 22 CE, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (art. 53.1)... La asociación tiene como fundamento la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos para cumplir los fines sociales, y quienes ingresan en ella se entiende que conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos. Y en cuanto la asociación crea no sólo un vínculo jurídico entre los socios, sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos...» (STC

67 La cursiva es añadida.

218/1988, de 22 de noviembre; STC 96/1994, de 21 de marzo). La creación de una organización no debe suponer el automático reconocimiento de la posibilidad de un poder disciplinario sobre los miembros del grupo que contraría la prohibición de mandato imperativo. En cuanto a los fines que persiguen los grupos parlamentarios entendidos como asociaciones, debe tenerse en cuenta que «aun cuando no se explicita en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas.» (STC 23/1989, de 2 de febrero). La creación de grupos parlamentarios por los miembros de los Parlamentos, se enmarcaría dentro de su status, garantizado y amparado por el artículo 23 de la Constitución, el cual 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. *Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el "status" propio de cada cargo* con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales – y en último extremo ante este Tribunal» el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el Art. 42 LOTC»⁶⁸. (STC 161/1988, de 20 de septiembre; más recientemente STC 118/1999, de 10 de mayo, STC 38/1999, de 22 de marzo y STC 27/2000, de 31 de enero). Las ya referidas limitaciones a la creación de los grupos, presentes en la práctica totalidad de los Reglamentos Parlamentarios puede entenderse aceptable, si «se aplica motivadamente con criterios razonables y en términos de generalidad que excluyan toda idea de discriminación personal o que supongan,... restricciones innecesarias para el ejercicio de este derecho fundamental» (STC 24/1989, de 2 de febrero y STC 87/1999, de 25 de mayo), correspondiendo al Tribunal Constitucional «revisar, si a ello es instado en vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo *secundum constitutionem*» (STC 24/1990, de 15 de febrero).

68 La cursiva es añadida.

El principal problema que cabe plantear para la configuración de los grupos parlamentarios como asociaciones, es la existencia de un Grupo Mixto y el consiguiente desconocimiento, por parte de casi todos los Reglamentos Parlamentarios existentes en España, del derecho negativo a no asociarse, pues «el derecho de asociación comprende tanto la libertad positiva de asociación como la negativa de no asociarse; en efecto, el art. 20.2 de la mencionada Declaración Universal establece que “nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”» (entre otras muchas, STC 67/1985, de 24 de mayo). En la creación del Grupo Mixto, no se produce ninguna manifestación de voluntades que constituyan ente asociativo alguno, con ello parece que hay que concluir que este Grupo no tiene la referida naturaleza. Algún autor⁶⁹ ha reconocido en el Grupo Mixto un «expediente técnico», fundamentado en la evolución del Derecho Parlamentario y del estado de partidos en el que parece un elemento imprescindible la existencia de una Asamblea organizada en torno a grupos. Si se afirma la constitucionalidad tanto de la vertebra - ción del Parlamento en torno a grupos parlamentarios⁷⁰ como de la misma creación del Grupo Mixto, puede recordarse la existencia de ciertos entes de obligada pertenencia, cuya existencia ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional: «A este respecto es necesario insistir en la excepcionalidad de este tipo de entidades de adscripción obligatoria que sólo se justifican cuando sean necesarias para la consecución de fines públicos y cuya obligatoriedad las aparta o desgaja de las previstas en el art. 22 CE.» (STC 139/1989, de 20 de julio). Desde este planteamiento, podría afirmarse que el Grupo Mixto es creado por la totalidad de los Reglamentos, que ante la necesidad de cumplir con un fin parlamentario (que es público, al fin de cuentas), optan por crear el mencionado ente con la intención garantista homogeneizadora de facilitar a todos los parlamentarios el adecuado ejercicio del cargo público para el que fueron elegidos.

A falta de una caracterización independiente que eleve a categoría jurídica propia a los grupos parlamentarios, la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios vendría definido por el hecho de que son creados mediante una declaración de voluntad, suscrita por aquellos que van a formar parte del ente asociativo. De esta no-elevación de los grupos parlamentarios a cate -

69 A. TORRES DEL MORAL, «Los Grupos...», op. cit., pág. 62. Seguramente influido por G. U. RESCIGNO, «Gruppi parlamentari», *Enciclopedia del diritto*, 1970, pág. 795.

70 Niega que sea constitucional la obligada pertenencia a un grupo, E. LINDE PANIAGUA, «El grupo parlamentario de Acción Democrática», *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, pág. 135. No es inconstitucional para, M. ALBA NAVARRO, «La creación...», op. cit., págs. 93 y 94; A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos...op. cit.*, pág. 125.

goría independiente no puede desprenderse que exista una falta de regulación de los grupos por parte de ordenamiento. Por el contrario, los Reglamentos Parlamentarios introducen una serie de elementos en el régimen jurídico que inducen a plantear que la relación jurídica existente en el seno de los grupos es de carácter asociativo.

La autonomía con que cuentan los grupos parlamentarios es un primer dato para justificar su naturaleza asociativa, ya que parece que no sería factible un régimen de autonomía de los grupos parlamentarios si éstos fueran órganos de los partidos políticos o de las Cámaras. En efecto, los grupos, una vez creados por voluntad de sus miembros y seguramente para garantizar su posición como piezas clave de la organización parlamentaria, adquiere un carácter autónomo que, seguramente y desde el punto de vista socio-político «refuerza los lazos disciplinarios y organizativos que,... les unen estrechamente al partido»⁷¹, pero desde el punto jurídico es una de las piezas para el reconocimiento de una separación entre el partido y el ente electoral del que trae causa. Así lo establece de forma expresa el artículo 27.5 del Reglamento del Senado, al disponer que «los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna». Esta disposición se entiende tácita en el resto de Reglamentos Parlamentarios⁷², los cuales no limitan la autonomía, exigiendo tan sólo que debe existir un portavoz, que ostentará la «condición de representante legal del Grupo Parlamentario ante la Asamblea» (artículo 39.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), y los «Diputados que pueden sustituirle». Esta autonomía tiene su fundamento y sus límites en la Constitución y en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado, y en los Estatutos de Autonomía y los correspondientes Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Y se proyectaría no sólo frente a la voluntad de otros grupos parlamentarios, sino que también supondría un ámbito de actuación propio no sujeto al control externo de la organización de la Cámara (con la excepción de sus cuentas) o del partido político. En los estatutos de los grupos parlamentarios⁷³, que allí donde existan estarán sometidas al respectivo Reglamento, se desarrollará la autonomía para el ejercicio de la función parlamentaria y para el funcionamiento económico-administrativo de los grupos, organizándose de acuerdo con los criterios que estime más oportunos. Debiendo afirmarse, una vez más, que este aspecto jurídico está delimitado por la referida vertiente socio-político de las relaciones entre los grupos y

71 M. RAMÍREZ, «Teoría...», op. cit., pág. 23.

72 C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO, «Los Reglamentos Parlamentarios y el ordenamiento jurídico», *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, pág. 172, en relación con la ausencia de regulación de los Reglamentos en este aspecto señala, de una forma crítica, que debería proceder a modificar los Reglamentos (en aquel momento, los provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado) para «homologar institucionalmente el estatuto de todos los grupos parlamentarios (a fin de) evitar que se convierta en el mero estatuto de los partidos presentes en el Parlamento», para preservar la autonomía de los propios grupos. Se manifestaron en contra de esta opinión, M. M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA/A. SAIZ ARNAIZ, «Notas...», op. cit., pág. 1077.

73 Normas de muy difícil conocimiento, a pesar de que en el ámbito de la doctrina española no se ha planteado más que de forma muy somera.

los partidos.

Por otra parte, la atribución de autonomía a los grupos parlamentarios no tiene por qué suponer el automático reconocimiento de personalidad jurídica a los mismos, pero sí debe afirmarse que en el tráfico jurídico ordinario (sobre todo en lo relativo al ámbito económico-administrativo de actuación), los grupos parlamentarios actúan como si la tuvieran. En principio, si se pretende dotarles de personalidad jurídica, es condición lógica e imprescindible que cualquier persona jurídica cuente, al menos de partida, de una cierta posición de autonomía, siendo esta la función que desempeñaría el desarrollo de la autonomía organizativa y funcional que ostentan.

Existen opiniones doctrinales contrarias a la personificación de los grupos parlamentarios ya que «ni el Derecho parlamentario, ni ninguna otra rama del ordenamiento del Estado, ni siquiera los estatutos internos de los grupos o de los partidos confieren personalidad jurídica a los grupos parlamentarios»⁷⁴. No obstante, es cierto que la personalidad debiera ser atribuida de forma expresa por el ordenamiento jurídico, y no existe dicha atribución expresa en favor los grupos. Pero la afirmación realizada de que los grupos parlamentarios son tributarios de una naturaleza asociativa, amparados en el artículo 22 de la Constitución⁷⁵ debería servir para reconocerles, si no personalidad, sí al menos una posición muy similar a ésta. Más aún, el hecho de que el tráfico jurídico funcione de facto como si la tuviera, hace que la opción por una u otra posibilidad no sea, desde luego, fundamental, por ser las consecuencias de esta discusión muy poco útiles.

El proceso de juridificación de los grupos parlamentarios y la aceptación de su naturaleza asociativa se han visto completados con la propia existencia de unos requisitos propios para la creación del grupo, que son de obligado cumplimiento. Lo cual significa un reconocimiento de los grupos por el ordenamiento jurídico. No sólo que reciban los grupos una asignación por parte de la Asamblea correspondiente («las cuales tiene la condición de fondos públicos afectados al cumplimiento de la función pública que corresponde a tales grupos»⁷⁶), también les proporcio-

⁷⁴ J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos...*, op. cit., pág. 352.

⁷⁵ M. M. RAZQUÍN LIZÁ RRAAGA/A. SAIZ ARNAIZ, «Notas...», op. cit., pág. 1071.

na autonomía el carácter impositivo de la regulación de su constitución. Desde luego sería más clara la relación jurídica entre el partido político y el grupo parlamentario si la creación de los grupos parlamentarios no fuese objeto de regulación, pero que el Reglamento Parlamentario sea Derecho implica un plus sobre la mera existencia fáctica de los grupos que los sitúa muy cerca de los entes asociativos ⁷⁷.

5. LAS CONSECUENCIAS DE LA JURIDIFICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La conceptualización de los grupos parlamentarios como asociaciones, que cumplen funciones parlamentarias y en desarrollo de un derecho fundamental, sitúa los grupos como titulares de derechos en el tráfico jurídico. Siendo procedente, en este momento, la superación de la discusión en torno a la calificación de pública o privada de estas asociaciones por no ser fundamental para la resolución de los problemas que son susceptibles de plantearse. En todo caso y si se quiere, podría defenderse su calificación de públicas, por su relación socio-política con los partidos, los cuales acceden a la «formación y manifestación de la voluntad pública». En cualquier caso, las consecuencias de la juridificación de los grupos se centran en dos aspectos, el primero relativo al análisis de los requisitos de constitución exigidos por los Reglamentos Parlamentarios y, en segundo lugar, la posición de los grupos como titulares de derechos y obligaciones.

5.1. LOS REQUISITOS DE CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES

El valor jurídico de los requisitos de constitución de los grupos es distinto dependiendo de la teoría que se asuma. En efecto, si la teoría por la que se opta es cualquiera de las dos organicis-

⁷⁶ A pesar del tiempo transcurrido, es muy interesante el ya citado «Dictamen sobre la...», op. cit., pág. 163.

⁷⁷ J. CANO BUESO, «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento Parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, 40, 1984, pág. 183.

tas la eficacia de las condiciones de constitución será distinta, pues en el supuesto de que se plantee que los grupos son órganos de los partidos, el dato prioritario debería ser, exclusivamente, la constatación de la existencia de la relación entre el partido y el grupo, bien mediante la acreditación de la pertenencia del Diputado al partido que presentara la correspondiente candidatura o bien mediante cualquier otro medio. Este era el sistema por el que se regía el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, cuyo artículo 20.1 establecía: «Podrán constituirse en grupos parlamentarios las formaciones políticas o coaliciones electorales que cuenten al menos con cinco diputados». En este caso, la constitución debería efectuarse por los sujetos electorales, o bien por algún órgano de la Cámara si lo que se plantea es que los grupos son órganos parlamentarios. En uno y en otro caso, la voluntad de los diputados no debería ser relevante para la creación del grupo.

Sin embargo, la voluntad relevante es la de los miembros del Parlamento, quienes han de formalizar una declaración de voluntad para crear el grupo. Esta declaración es única por Legislatura, lo cual confiere a los grupos, en tanto asociaciones, un carácter especial ya que su duración se supone limitada en el tiempo: hasta el agotamiento de la Legislatura o la disolución de la Cámara, salvo la excepción que supone la prorrogatio de la Diputación Permanente. También es un elemento relevante el límite temporal para el ejercicio del derecho a crear un grupo, el cual suele ser muy breve: desde las cuarenta y ocho horas de la Asamblea Regional de Murcia, los cinco días que exigen los Reglamentos del Congreso de los Diputados, Senado, Parlamentos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Navarra, Cortes de Castilla-La Mancha, Asambleas de Madrid y Extremadura y Junta General del Principado de Asturias; los siete días de las Cortes de Castilla y León, hasta los ocho de las Cortes Valencianas y de Aragón y del Parlamento de la Rioja o los diez exigidos por el Reglamento del Parlamento de Cantabria. La brevedad de estos plazos preclusivos, que por algún autor ⁷⁸ ha sido calificados de plazos de caducidad, viene seguramente impuesta por la necesidad de que la realidad jurídica que suponen los grupos parlamentarios se ajuste de la forma más adecuada posible a la realidad socio-política que supone unos resultados electorales. De nuevo el elemento socio-político de la relación entre el partido y el grupo influye en la configuración jurídica de éste. A pesar de enmarcarse y tener su encuadre dentro de un sistema parlamentario, la temporalidad de los grupos parlamentarios no deja de plantear importantes dificultades. En efecto, la propia dinámica del sistema determina que pueda haber una serie de cambios en las fuerzas políticas que

78 J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos ... op. cit.*, pág. 129.

son sujetos electorales, lo cual tiene su reflejo en la dinámica de los grupos. Aunque la solución no es completamente satisfactoria⁷⁹, lo normal es que, en las relaciones jurídicas de las que era titular un grupo, se subrogue el grupo recién constituido en las del anterior; a pesar de que, normalmente, no haya exacta identidad en los miembros del grupo, que pueda existir un cambio de denominación o que pueda haber un distinto sujeto electoral (por ejemplo, que un partido político sea sustituido por una coalición o por una federación). Sin embargo, la subrogación se produce al inicio de cada Legislatura, seguramente porque de nuevo reaparece, en virtud de la actual situación del mandato parlamentario y del Estado de Partidos, la vertiente socio-política de la relación entre el grupo y el partido que una vez más puede afirmarse, no niega la configuración jurídica del grupo pero sí la modula e influye en ella.

El elemento constitutivo de los grupos parlamentarios es el acto formal de presentación por parte de los diputados del escrito mediante el cual manifiestan su voluntad de formar un grupo parlamentario. Por ser éste algo distinto del partido como sujeto electoral, y por exigirse el acto constitutivo y formal de presentación del escrito de constitución, el conocimiento que de este escrito tiene la Mesa, u órgano respectivo de la Cámara, no puede afirmarse que sea constitutivo⁸⁰. La función de la Mesa en este ámbito⁸¹ comprende la estricta verificación del cumplimiento de requisitos formales (STC 205/1990) exigidos por el respectivo Reglamento y que son, aparte de las prohibiciones ya aludidas, generalmente: firma de los diputados en número suficiente para formar grupo, designación de portavoz y del diputado que pueda sustituirle y denominación del grupo parlamentario. Sostener que la intervención de la Mesa (o al órgano correspondiente) va más allá de lo simplemente declarativo sería situarla en una situación de control y fiscalización preventivos difícilmente compatible con el régimen jurídico-constitucional de creación de las asociaciones. Una resolución contraria de la Mesa sería susceptible del

79 Y en ello radica la principal problemática de la teoría de la asociación de los grupos parlamentarios: la falta de un reconocimiento expreso de que se produce en estos casos una subrogación en las relaciones jurídicas de las que era titular el grupo que dejó de existir.

80 Que el acuerdo de la Mesa es simplemente declarativo es una opinión prácticamente unánime en la doctrina. N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los grupos...*, op. cit., pág. 120; J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos...*, op. cit., págs. 132 a 135; A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos...*, op. cit., págs. 111 y 112, 132 y 164. Parece que también está a favor de la configuración de esta facultad de la Mesa como declarativa, J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia...*, op. cit., págs. 302 y ss. En Italia, de forma similar, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., pág. 68.

81 Sobre esta cuestión, es imprescindible la detenida consulta de A. ARCE JANÁRIZ, «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29, 1990, págs. 9 a 116; «El trámite de admisión de los procedimientos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, 1996, págs. 207 a 238 y «Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?», en F. PAU (coord.), *Parlamento y Justicia constitucional*, págs. 365 a 377. También puede consultarse, si bien referido exclusivamente al trámite de calificación y admisión a trámite de enmiendas en el procedimiento legislativo, F. VISIEDO MAZÓ N/E. SORIANO HERNÁNDEZ, *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, Cartagena, 2000, pág. 43.

peculiar recurso parlamentario *ad intra*, agotado el cual podría interponerse el correspondiente recurso de amparo por vulneración del artículo 22 de la Constitución ⁸².

A pesar de que alguno ha sido ya tratado de forma particular en otra parte, no puede en este momento efectuarse un análisis detenido de los principales problemas que plantean los requisitos. No obstante, sí debe citarse el más significativo de constitución de los grupos parlamentarios: la exigencia de un número de diputados para constituir un grupo.

Es éste el criterio fundamental de constitución de los grupos parlamentarios pues es su principal elemento identificativo. Todos los Reglamentos Parlamentarios coinciden en determinar, como criterio primario, un número de diputados mínimo para constituir grupo. Su fundamento es el principio democrático, pues se trata de garantizar que los diputados que forman el grupo cuentan con un mínimo respaldo electoral, compatibilizado con el principio de funcionalidad que debe evitar la excesiva proliferación de grupos, que fragmentaría excesivamente la vida del Parlamento. Carece de interés, por sí mismo, el análisis comparado de las cifras que, como un mínimo, exige cada reglamento para constituir el grupo ⁸³, si bien puede afirmarse que hay una suerte de enorme variedad en términos relativos, seguramente influida por motivos coyunturales en muchas ocasiones. Además de la inexistencia en nuestro ordenamiento (a diferencia de alguno en el ámbito del Derecho Comparado) de los grupos parlamentarios de un solo diputado, puede ponerse de relieve que siempre se exige la presencia de un número mínimo y exacto de diputados, sin que haya referencia a otros criterios externos que los ya referidos de la proporción de votos obtenidos por una determinada candidatura. Todos los Reglamentos Parlamentarios regulan el supuesto de la extinción del grupo en el caso de que se produzca una re-

82 Así ha sucedido en diversas ocasiones, el último recurso ha sido presentado por los diputados pertenecientes al Bloque Nacionalista Galego, que han presentado recurso de amparo frente a la discutible resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados que desestimaba su creación como grupo.

83 El número varía desde los 15 ó 5 del Congreso de los Diputados. Los 10 del Senado. Los 5 de los Parlamentos del País Vasco, Catalunya, Galicia o Andalucía (en algunos casos también pueden constituir grupo 3 diputados); las Asambleas de Extremadura, Murcia, Madrid o las Cortes de Castilla y León. Los 4 de los Parlamentos de Canarias, La Rioja y Baleares. Los 3 de la Junta del Principado de Asturias, de las Cortes Valencianas, de Castilla-La Mancha o de las de Aragón y el Parlamento de Navarra. Los 2 del Parlamento de Cantabria. Causan extrañeza, en una primera aproximación, dos aspectos: que haya Reglamentos (como el de Cantabria) que sólo exigen dos diputados para constituir un grupo parlamentario, pues parece que la pluralidad que es connatural a la noción de grupo debería exceder de las dos unidades. Otro aspecto es la baja proporción adoptada por algunos Reglamentos, en relación con el número total de miembros con que cuenta el Parlamento, que se exige constituir grupo; idea que ha sido puesta de relieve para las Cortes Valencianas, por LL. AGUILÓ LUCÍA, *Curso de Derecho Parlamentaria*, Valencia, 2000, pág. 38.

ducción del número de miembros inferior a la mitad del número exigido para su constitución. Es la única causa expresamente prevista de extinción de un grupo; ningún Reglamento prevé que se extinga el grupo por el hecho de que se produzca la disolución⁸⁴ del partido al que pertenecen los diputados, por lo que, teniendo el grupo una base asociativa, poca duda cabe de que en estos casos, sólo por la disolución del partido no se extingue el grupo.

Relacionado con el número de diputados que son necesarios para la constitución de un grupo está la cuestión del denominado «préstamo de diputados». En virtud de esta práctica, que reaparece al inicio de cada Legislatura de las Cortes Generales, un grupo parlamentario es constituido por los diputados elegidos en la candidatura presentada por un ente político, más otros u otros que pertenecen a otra, hasta lograr el número mínimo exigido por el Reglamento. Una vez constituido, estos «otros» diputados abandonan el grupo, que no se extingue por no cumplirse lo dispuesto en el Reglamento de disolución en caso de reducción de grupo a una cifra de diputados inferior a la mitad de lo necesario para su constitución⁸⁵. La permisión de esta circunstancia tiene importantes consecuencias prácticas. En primer lugar constituye un indicio de que, generalmente, los órganos rectores de las Cámaras asumen un planteamiento que parte de la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios. Por tanto, el dato primario viene constituido por el hecho de que es la voluntad de los diputados la relevante en el momento de constituir el grupo parlamentario, pues éstos, en teoría, contarían con cierta autonomía para decidir los principales aspectos, como la elección del portavoz, la denominación... Pero no es la única consecuencia, ya que también puede suponer la posibilidad de constitución de grupos multipartidistas, pues, al parecer, se prescinde del elemento ideológico en la creación del grupo parlamentario. No obstante, la cuestión puede no parecer tan clara, pues la finalidad de la constitución de este grupo multipartidista no es crear un grupo entre diputados pertenecientes a varios partidos que fuesen ideológicamente próximos, sino que su verdadera finalidad es obviar el requisito numérico de la constitución del grupo, con lo cual la sospecha de fraude de ley⁸⁶ ha sido comúnmente aducida por los distintos autores que se han referido a la cuestión. A pesar de que no se puede entrar con detenimiento en el análisis de esta cuestión⁸⁷, sí puede señalarse que la naturaleza asociativa del grupo parlamentario, asumida por nuestro sistema, está limitada

84 Disolución del partido que sólo se podría producir «en virtud de resolución judicial motivada», sin embargo pocas dudas pueden haber hoy de que también cabe la autodisolución de los partidos políticos.

85 Los autores suelen citar, de forma generalmente crítica, numerosos casos de «préstamo de diputados»: A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos...*, op. cit., págs. 112 y ss. y J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia...*, op. cit., págs. 303 y ss.

86 Sospecha que debería recaer en todos o en ninguno de los grupos parlamentarios así creados.

por ciertas cláusulas limitativas ya analizadas, las cuales tienden a aproximar la realidad socio-política a la realidad jurídica. Pues bien, parece que con la práctica del «préstamo de diputado» estas disposiciones también podrían ser objeto de fraude de ley (en caso de que se concluyese que se está ante este instituto jurídico), pues supondría también escapar a esas prohibiciones que imponen los Reglamentos Parlamentarios; pues recuérdese que «en ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido».

Esta cuestión enlaza con otras como por ejemplo la posibilidad de que se produzca alguna alteración en los requisitos exigidos en la constitución del grupo. Ya se ha visto que es posible un cambio en el requisito numérico mediante la reducción de miembros del grupo y que es admitido por la totalidad de los Reglamentos Parlamentarios, así como también es admitido de forma expresa el aumento del número de miembros con que se constituyó originalmente el grupo (procedentes del Grupo Mixto, de otro Grupo Parlamentario o que hayan adquirido la condición de diputado una vez iniciada la Legislatura). En relación con el cambio de portavoz, parece que, rigiéndose el grupo por el principio democrático no debería haber dificultades para admitir un posible cambio de representante, sea cual sea el motivo del cambio. Más dificultades podría haber en admitir una alteración en la denominación de grupo. La solución depende de cuál es la teoría adoptada de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Si se plantea que la naturaleza del grupo es la de órgano del partido, no podría admitirse que se acuerde un cambio en la denominación del grupo, siempre que suponga un alejamiento de la denominación de partido. No obstante, ya se ha visto que nuestro ordenamiento admite un concepto asociativo de grupo. En este caso, la prohibición de mandato imperativo parece impedir que se impongan estrechos límites a la voluntad de creación de un grupo que no estén expresamente previstos en el reglamento respectivo. Recuérdense las consideraciones efectuadas sobre la exi -

87 Debe tenerse en cuenta que el fraude de ley viene definido por el artículo 6.4 del Código Civil, según el cual: «Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir». En relación con el concepto de fraude de ley, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que es «escapar a un mandato legal apoyándose en las mismas leyes» (STS 25 de abril de 1975), sin que sea necesaria la presencia de un ánimo de defraudar. En todo caso, la dificultad de calificar ésta, u otras conductas, como fraude de ley ha sido puesto de relieve cuando se ha señalado que «...desde la perspectiva estrictamente jurídica... no resulta posible pronunciarse acerca de si concurre o no efectivamente fraude de ley. Y es que ni la ciencia jurídica, ni la técnica jurídica, ni la pericia jurídica, constituyen títulos que otorguen ninguna especial cualificación para la resolución de cuestiones meramente fácticas. Y lógicamente tal resolución constituye al presupuesto indispensable para determinar: primero, si concurren indicios suficientes para la apertura de un procedimiento dirigido a apreciar la eventual existencia de fraude de ley, y segundo, una vez tramitado tal procedimiento y conocidas, en su caso, las alegaciones de los interesados, para decidir si efectivamente existe o no fraude de ley». «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», *Revista de las Cortes Generales*, 31, 1994, pág. 194.

gencia de la «denominación conforme» por el Reglamento del Senado. Más aún, si existe un Reglamento que permite expresamente el cambio de denominación de un grupo parlamentario. Es el caso del artículo 25 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha, conforme al cual: «las modificaciones en la denominación y cargos directivos de los Grupos Parlamentarios que se produzcan en cualquier momento de la Legislatura serán comunicadas al presidente de las Cortes que ordenará su publicación en el Boletín Oficial». Todas estas consideraciones no solucionan ningún problema (salvo en las Cortes mencionadas), pero son argumentos que pueden servir para iniciar la reflexión que analice el alcance y significado que cualquier alteración en los requisitos de constitución puede tener.

5.2. BREVE REFERENCIA A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO SUJETOS DE RELACIONES JURÍDICAS

Es cosa evidente que los grupos parlamentarios son sujetos de relaciones jurídicas, a pesar de la poco clara personificación de los grupos. Para el análisis de los presupuestos, consecuencias jurídicas..., parece conveniente separar los distintos supuestos posibles:

1. Relaciones laborales y contractuales. Que el personal al servicio de los grupos parlamentarios no tiene la condición de funcionario queda claro, si se tiene en cuenta que los grupos no son órganos de la Cámara. Los grupos pueden contratar, y someter al régimen laboral, al personal que desempeña en su seno funciones de administración, de asesoramiento...; sin que sea necesario acudir a los partidos políticos para proceder a la contratación de dicho personal. Ya se ha señalado que los grupos parlamentarios desempeñan su función, de hecho, con personalidad jurídica, pero para proceder a la contratación laboral de personal no es necesario, ni siquiera, ostentar personalidad jurídica, como parece desprenderse del artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores, pues empresario o empleador pueden ser las «personas físicas, jurídicas o las comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios», sin que haya más problemas para incluir a los grupos dentro de este concepto, ya que la doctrina laboralista suele interpretar dentro de este concepto a entes con una menor entidad que los propios grupos. De forma similar puede afirmarse que los grupos parlamentarios son parte de relaciones contractuales asumiendo obligaciones para recibir servicios necesarios para prestar su función. En ambos casos,

suficiente debería ser la participación del Portavoz ⁸⁸ para obligar al grupo parlamentario, pues la posición de éste como representante del grupo no sólo lo es *ad intra* de la Cámara, sino también de ésta hacia fuera. A pesar de ello, lo normal en la contratación de bienes y servicios por el grupo no será la participación del Portavoz, sino que en nombre del grupo actúe alguno de los trabajadores al servicio del mismo.

2. Responsabilidad. Las situaciones de responsabilidad contractual (por obligaciones civiles, mercantiles o laborales) o, en su caso, extracontractual serán asumidas por el propio grupo, sin que se traslade la responsabilidad a los miembros del grupo. Argumentos como la naturaleza asociativa de grupo o las situaciones de insolvencia y perjuicio para terceros de buena fe, debe inducir a llegar a una conclusión similar a la referida. En cualquier caso, parece que ni las deudas contraídas por el grupo se deban trasladar al partido ni viceversa ⁸⁹, pues, como ya se ha visto, el alcance del artículo 2.1.b de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de Partidos Políticos es distinto y nada regula en lo relativo a la responsabilidad de los grupos parlamentarios, sin que haya confusión de patrimonios entre los grupos y los partidos. Tal conclusión se desprende de la teoría de la naturaleza de los grupos. Por esta razón no parece que las relaciones jurídicas, de las que el grupo extinguido en la Legislatura disuelta era titular, sean asumidas por el partido político y sí por el nuevo grupo que eventualmente se forme, siempre que entre ambos exista una cierta proximidad, en los términos de la relación socio-política ya aludida. Si al grupo parlamentario extinguido no le sucede ninguno, la responsabilidad por las relaciones jurídicas pendientes podrían recaer en los miembros del extinto grupo, pero matizado por el destino final de la subvención que recibió el grupo parlamentario del Parlamento y la necesaria protección de terceros de buena fe.

88 La condición de Portavoz de representante de un grupo debe serlo a los efectos internos y también externos de la Cámara, como por ejemplo de comparecencia en juicio, a pesar de que hay alguna sentencia, de hace ya algunos años (STS 27 de noviembre de 1985), en la que se negaba al Portavoz esta posibilidad.

89 Tal parece ser la opinión emitida en el «Dictamen sobre la posibilidad...», op. cit., pág. 153, al señalar: «las deudas de los partidos políticos no son comunicables al grupo parlamentario que los diputados de ese partido hayan podido constituir en el Congreso».