

Ismael E. Pitarch

OFICIAL MAYOR PARLAMENT DE CATALUNYA

EL GRUPO MIXTO Y SUS ALTERNATIVAS

SUMARIO

- I. EL PARLAMENTO CONTEMPORÁNEO FUNCIONA COMO UN PARLAMENTO DE GRUPOS, EN EL QUE LOS DIPUTADOS INDIVIDUALES NO AGRUPADOS RESULTAN DISFUNCIONALES.
- II. EL GRUPO MIXTO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL.
- III. ¿GARANTIZA EL GRUPO MIXTO LA EFICACIA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO Y LA REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS?
 1. Procedencia de los miembros del Grupo Mixto.
 2. El Grupo Mixto como No-Grupo.
 3. La misión del Grupo Mixto en un Parlamento de grupos parlamentarios.
 4. Las disfunciones del Grupo Mixto y su contradicción radical.
 5. Las Agrupaciones Parlamentarias: una alternativa posible y eficaz.
 - a) *El punto de partida.*
 - b) *Las agrupaciones ideológicas, o de partido con apoyo electoral explícito.*
 - c) *La Agrupación de Diputados No Adscritos.*
 6. *Cave curam!* Una inflexión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La lectura de un trabajo serio y riguroso (*), con abundante documentación, en el que la decantación de los datos se auna primorosamente a la reflexión y al análisis crítico, me sirven de

(*) EL GRUPO MIXTO EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Memoria para la obtención del grado de licenciatura, elaborada por Dña. María Jesús Larios Paterna, y dirigida por el Dr. Eliseo Aja Fernández, del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política, presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. La notable producción teórica del Dr. Eliseo Aja sobre temas autonómicos se fortalece y amplía académicamente con la de su equipo universitario de colaboradores, que abundan y profundizan en temas substanciales y fundantes de las Comunidades Autónomas. Permitase –y no obiter dicta– llamar la atención intelectual sobre la muy valiosa y meritoria Memoria de Licenciatura de Dña. Laura Díez Bueso, sobre EL SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA.

El trabajo de la profesora Larios, de un notable rigor y con una amplia y ponderada documentación, es el más completo análisis del Grupo Mixto en las asambleas de las Comunidades Autónomas. Sus cuatro largos y bien estructurados capítulos se refieren al Grupo Mixto en el derecho comparado y las Cortes Generales (I); al Grupo Mixto en las Asambleas Legislativas autonómicas: características generales, constitución y participación en la actividad de las asambleas legislativas, a la reglamentación del Grupo Mixto y las agrupaciones en el seno del Grupo Mixto (II); a los efectos del cambio del grupo parlamentario y al paso al Grupo Mixto desde la jurisprudencia constitucional, prestandose especial atención a la irrupción de los diputados trófugos en el Grupo Mixto (III); a la figura del diputado no adscrito, tanto en derecho comparado, como fundamentalmente en derecho parlamentario autonómico (IV). Las conclusiones desgranar y ponderan la información obtenida con criterios rigurosos desde el análisis académico y doctrinal, y con sólidos fundamentos constitucionales y parlamentarios. El primer anexo recoge la relación de los reglamentos parlamentarios y las reformas vigentes en los parlamentos autonómicos; el segundo, la composición del Grupo Mixto en la última legislatura en los parlamentos autonómicos. Concluye la Memoria una amplísima y completa bibliografía.

La armonía del tono y la riqueza de la melodía en la composición académica de la profesora Larios espero no se vean perturbadas por estas variaciones disonantes y divertimentos atonales.

pretexto para hilvanar estas reflexiones en torno a un tema, menor en el derecho parlamentario autonómico, pero que, en cierto sentido, se ha convertido en el protagonista de la mayoría de las reformas de los reglamentos, normas interpretativas y supletorias del Reglamento dictadas por la Mesa, y de las resoluciones presidenciales en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. Al filo, pues, del análisis y de las conclusiones del trabajo, se repasan muy sucintamente algunos de los tópicos que la literatura jurídica y la opinión política han ido vertiendo en los últimos años respecto a la figura del Grupo Mixto, y sus posibles alternativas.

I. EL PARLAMENTO CONTEMPORANEO FUNCIONA COMO UN PARLAMENTO DE GRUPOS EN EL QUE LOS DIPUTADOS INDIVIDUALES NO AGRUPADOS RESULTAN DISFUNCIONALES.

La afirmación no necesita, en estos momentos, de mayores comentarios, y puede asumirse sin reservas, tanto por el lector de la literatura jurídica y de los textos normativos reglamentarios, como también por el analista político, el sociólogo o el periodista.

Es regla común que las Asambleas Legislativas contemporáneas se estructuran en torno a los grupos parlamentarios, que constituyen el motor de su actividad y son sus primeros protagonistas. Se ha señalado por la mayoría de los autores que, si el Parlamento decimonónico es un Parlamento de diputados individuales y de notables, el Parlamento actual, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, es un Parlamento de grupos y de partidos, calificado por algunos como *Parlamento grupocrático*, consecuencia natural del *Estado de partidos*.

No es momento de seguir la evolución de los grupos parlamentarios, ni de rastrear cómo primero aparecen en el trabajo parlamentario, son reconocidos después en los reglamentos de las Cámaras y, finalmente, ven consagrada su existencia en los textos constitucionales. La autora, tras apuntar brevemente esta evolución, pasa a concluir que en la actualidad, tanto en derecho comparado, como en derecho español, estatal y autonómico, los reglamentos parlamentarios organizan el trabajo y el funcionamiento de los parlamentos en torno a los grupos parlamentarios. La autora apunta también las causas que lo motivaron: la necesidad de racionalizar la actividad parlamentaria, y el peso determinante de los partidos políticos en el Estado contemporáneo.

Conviene, de entrada, apostillarlo con dos matizaciones. Una la autora la apunta ya en las primeras páginas, y se convierte en el *leitmotiv* de su reflexión a lo largo del trabajo. Si la garantía y la eficacia del trabajo parlamentario exigen que la fragmentación de las Cámaras no sea excesiva, el respeto al principio representativo y al pluralismo político exigen que en la organización y el trabajo parlamentario se reconozca también, junto a la presencia de las formaciones políticas más numerosas a las que se ha permitido constituir grupo parlamentario independiente, la de los grupos más pequeños e incluso las voces unipersonales, en el supuesto de que hubieran alcanzado apoyo electoral explícito y directo, abocados en todos los parlamentos al *totum revolutum* del Grupo Mixto. No se discrepa de la afirmación, que se comparte plenamente, sino que se pasa a subrayar que debería tenerse presente también, especialmente en un sistema político como el nuestro, que establece un sistema electoral de representación proporcional nacido de listas cerradas y bloqueadas, el papel determinante de los partidos políticos, no sólo como expresión del pluralismo político, sino también en su concurrencia para la formación y manifestación de la voluntad popular y la participación política. Temas y problemas que, como se irá viendo, son determinantes y consubstanciales en este análisis, y que si bien han sido subrayados abundantemente por la doctrina, no siempre han merecido consagración y reconocimiento por el Tribunal Constitucional, en su concepción del mandato representativo, extremadamente garantista del diputado electo individual.

El tema merece más amplio desarrollo del que se le dedica en este apunte, porque en él confluyen aspectos y doctrinas muy diversas y, a veces, aparentemente contradictorias, que dificultan una integración fácil, pero debe ser apuntado desde el inicio porque el mandato representativo, consagrado por el artículo 67.2 de la Constitución, y ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta establecer su teoría constitucional del mandato representativo, constituye una de las claves del arco del mandato representativo democrático y contemporáneo; la otra clave del arco son los partidos políticos, según la definición constitucional del artículo 6, respecto a cuyos derechos electorales, sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha prestado escasa atención y ha sido mucho menos garantista.

La segunda matización es el reverso de la primera y apunta que, en aras del principio de eficacia, la mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas exigen un número mínimo de diputados para constituir grupo parlamentario, con lo que, correlativa-

mente, se corre el riesgo de desatender y preterir el principio fundamental de participación y representación, que se acaba de apuntar, pues voces minoritarias, que han recibido el apoyo directo y explícito del electorado, se ven excluidas y preteridas como voces independientes en la organización parlamentaria.

Resta, finalmente, apuntar la consideración del rol que corresponde a los diputados que, bien no se integran en el grupo parlamentario formado por el partido o la coalición con el que concurren a las elecciones, bien lo abandonaron posteriormente. Los reglamentos parlamentarios han dado una doble solución a esta situación. En derecho parlamentario continental es mayoritaria la posición de los parlamentos que, junto a los grupos derivados de los partidos políticos y las listas electorales, prevén la existencia de diputados no adscritos o diputados individuales que actúan en la Asamblea de forma independiente y al margen de los grupos parlamentarios, permitiéndose o no que tales diputados individuales puedan adscribirse o emparentarse a algún grupo ideológico o electoral. En un Parlamento constituido fundamentalmente por grupos parlamentarios, al que se añade el estrambote residual de los diputados no adscritos, los analistas constatan, casi unánimemente, que el hecho de no pertenecer a un grupo comporta, para el diputado no adscrito, una situación marginal que puede llevarle incluso a ver capitidismos sus derechos fundamentales de representación. Para reducir al máximo este riesgo, en muchas Asambleas se ha permitido la integración parcial de estos diputados en un grupo parlamentario, bajo las fórmulas del emparentamiento o la asociación.

Otra opción es minoritaria en el derecho comparado continental, pues sólo está prevista explícitamente en los reglamentos de Italia y Grecia, e indirectamente, y con importantes matices, en la Cámara de Representantes de Luxemburgo. Sin embargo, es la opción mayoritaria adoptada en España, tanto en las Cortes Generales, como en la unanimidad de los 17 parlamentos de las Comunidades Autónomas. En este supuesto, los reglamentos parlamentarios optan por un Parlamento absoluto y totalmente estructurado en torno a los grupos parlamentarios; por eso junto a los grupos propiamente dichos, ideológicos o derivados de los partidos políticos, se establece la existencia de un grupo mixto de adscripción obligatoria, constituido tanto por los partidos que no han logrado el número mínimo de escaños para constituir grupo propio ideológico independiente, como por los diputados que abandonaron o no se adscribieron al grupo constituido por el partido con el que se presentaron a las elecciones.

El peso de los grupos políticos es tan fuerte en los parlamentos contemporáneos, que incluso

alguna de las Cámaras más reticentes al reconocimiento del Grupo Mixto, como la francesa, ha visto constituir últimamente un grupo parlamentario –République et Liberté– conformado por diputados no adscritos, exclusivamente con la finalidad de beneficiarse de las ventajas reconocidas a los grupos parlamentarios, y al margen de cualquier unidad ideológica.

La literatura, la doctrina, el análisis sociológico, politológico y periodístico, muestran un Parlamento organizado en torno a los grupos parlamentarios. Los reglamentos parlamentarios trasladan al dominio jurídico esta situación. Si desde el mero análisis lógico podría aparecer como disfuncional la presencia del diputado individual, el análisis de la actividad concreta y cotidiana de las Cámaras explicita *ad nauseam* la disfuncionalidad del diputado solitario, individual, o no adscrito, en un Parlamento de grupos. Tal es la primera constatación del trabajo.

II. EL GRUPO MIXTO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL.

Si bien existen antecedentes limitados en los reglamentos de las Cortes republicanas, tanto en el provisional de 1931, como en el reglamento de las Cortes de 1934 –el primero que incorpora los principios más rigurosos del parlamentarismo representativo y democrático a nuestra tradición parlamentaria, fuente inspiradora de las reformas más consistentes y audaces posteriores–, debe añadirse inmediatamente que el Grupo Mixto en las Cortes de la República no pasó de ser una posibilidad teórica, no actuada en la práctica.

La previsión de un Grupo Mixto, que actúe como tal en pie de igualdad con los grupos parlamentarios ideológicos o electorales, tiene lugar por primera vez en la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977, desde la que pasa y se mantiene en los sucesivos reglamentos de las Cortes Generales; el reglamento del Congreso de los Diputados establece, tanto los requisitos para constituir grupo parlamentario y su participación en la vida de la Cámara, como que los derechos del Grupo Mixto serán iguales a los derechos de los demás grupos parlamentarios. La misma configuración, con pequeños retoques derivados exclusivamente del menor número de miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, pasa a la inmensa mayoría de sus reglamentos parlamentarios.

Se han criticado los reglamentos parlamentarios autonómicos por su seguidismo y mimetismo exagerado respecto al Reglamento del Congreso de los Diputados, en aspectos substanciales de su organización; en la regulación del Grupo Mixto, el seguidismo fue, en un primer momento, excesivamente literal en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. La situación ha variado posteriormente con extraordinaria intensidad, de manera que puede decirse que posiblemente es en la regulación del Grupo Mixto donde se han producido más novedades y reformas, y donde actualmente algunos reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas se apartan más de los del Congreso y del Senado. Existían ya precedentes en algunas Comunidades Autónomas; específicamente, los primeros reglamentos de los parlamentos de Cataluña y de Navarra, no establecieron la existencia de un Grupo Mixto, y optaron por incorporar, desde el derecho continental, la figura del diputado no adscrito; sin embargo, esta figura no acabó de cuajar y fue sustituida, en ambos reglamentos, por el Grupo Mixto, al que el Reglamento del Parlamento de Cataluña reconocía una participación en las actividades de la Cámara, *análoga* a la de los demás grupos parlamentarios, y no *igual* lo que era también una novedad. Una resolución de la presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha compaginó posteriormente la existencia del Grupo Mixto con la de los diputados no adscritos, posición que ha consagrado su última reforma del Reglamento, cuando, para paliar el fenómeno del transfuguismo político, se establece que los diputados que abandonen su grupo deben quedar necesariamente como diputados no adscritos.

La uniformidad existente en la regulación del Grupo Mixto y el mimetismo respecto al ordenamiento establecido por el Reglamento del Congreso de los Diputados, se ha roto en muchos parlamentos autonómicos, bien por reformas explícitas del reglamento, bien por resoluciones de presidencia integrativas de aquellos. No se ha partido de una consideración global del derecho de participación de las minorías, de las perversiones del transfuguismo político al sistema de representación derivado de listas cerradas y bloqueadas, ni de las disfunciones del Grupo Mixto, sino que únicamente se ha querido dar respuesta a los problemas específicos que se han presentado en cada Parlamento; es decir, han sido reformas parciales y *ad casum* principalmente. Debe llamarse la atención por tanto, respecto al doble tipo de razones que han llevado a las asambleas parlamentarias a modificar sus reglamentos, y al doble tipo de problemas al que han pretendido hacer frente.

Una primera preocupación ha sido dar voz propia e independiente, en el seno del Grupo Mixto, a aquellos diputados a quienes el electorado se la había otorgado y reconocido —y que incluso circunstancialmente la habían obtenido al ser los únicos integrantes del Grupo Mixto—, pero que veían perturbada su expresión independiente en el seno del Grupo Mixto, cuando más grupo y más mixto devenía. Se han producido modificaciones reglamentarias para reconocer a las agrupaciones parlamentarias, y se las ha dotado de cierto margen de autonomía en el seno del Grupo Mixto. Las agrupaciones tuvieron un primer reconocimiento en resoluciones presidenciales, inspiradas también a su vez en las que previamente habían dictado la presidencia del Congreso y del Senado, o en normas supletorias del Reglamento, dictadas por la Mesa. Después han regulado las agrupaciones parlamentarias, reconociéndoles un ámbito de autonomía dentro del Grupo Mixto, las reformas de los reglamentos de la Asamblea Regional de Murcia, de las Cortes Valencianas y del Parlamento de Canarias.

La otra preocupación subyacente en algunas reformas fue intentar limitar el transfuguismo político y el transvase de parlamentarios de un grupo a otro. Tal preocupación inspiró las reformas de los reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha, la Diputación General de la Rioja, y los parlamentos de Andalucía y Baleares. La reforma del reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, intentó dar respuesta paralelamente a ambas preocupaciones.

Sigue siendo cierto, en general, que los reglamentos de las cámaras autonómicas prestan la misma escasa atención a la organización y funcionamiento del Grupo Mixto que el reglamento del Congreso de los Diputados que lo inspiró. Deben anotarse dos excepciones. En su última reforma, el reglamento de la Comunidad Foral de Navarra desarrolla una amplia regulación del funcionamiento del Grupo Mixto, fuertemente influenciada por las previsiones del reglamento provisional respecto a los diputados no adscritos. Una resolución de la presidencia de la Asamblea de Madrid, todavía no integrada en el reglamento de la Cámara, tiene también como objetivo establecer la organización y el funcionamiento del Grupo Mixto.

La profesora Larios dedica numerosas páginas a estudiar la constitución y las características del Grupo Mixto en los parlamentos de las Comunidades Autónomas, en una consideración sistemática que no olvida el detalle y la especificidad de la regulación puntual.

Como conclusión de su análisis puede establecerse que, si bien sigue siendo cierto que en la regulación del Grupo Mixto –y también en la de las agrupaciones parlamentarias cuando estuviere establecida en el propio reglamento o en las resoluciones de presidencia– es muy notoria la influencia del reglamento del Congreso de los Diputados, la uniformidad y el mimetismo ha empezado a romperse en las sucesivas reformas de los reglamentos de las Cámaras, pudiendo afirmarse que, precisamente en la regulación del Grupo Mixto es en el tema en el que algunos reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas han mostrado mayor originalidad y han establecido una normativa específica.

No sorprenderá a nadie, que las reformas se hayan hecho más que desde la consideración global y doctrinal, desde la experiencia político-parlamentaria de cada Asamblea, para resolver los problemas concretos con los que cada una se ha encontrado desde la experiencia sufrida y vivida, y en general ha faltado una visión general y un planteamiento global de la institución, de su funcionalidad o disfuncionalidad, y un análisis ponderado de los diversos elementos que confluyen, perturban y desfiguran al Grupo Mixto, al que los reglamentos parlamentarios dan un tratamiento unitario, que no resulta reglamentariamente adecuado, parlamentariamente eficaz, ni constitucionalmente coherente.

III. ¿GARANTIZA EL GRUPO MIXTO LA EFICACIA DEL TRABAJO PARLAMENTARIO Y LA REPRESENTACION DE LAS MINORIAS?

1. PROCEDENCIA DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO MIXTO

Para mejor responder a la cuestión, se considera en primer lugar qué diputados pueden componer, teóricamente, el Grupo Mixto; después se analiza si a tal magma o agregado de diputados se le pueden predicar las reglas y atributos que configuran los grupos parlamentarios.

La autora describe muy acertadamente que el Grupo Mixto acoge en su seno una notoria diversidad de miembros. Sus posibles componentes son los siguientes:

- diputados cuya formación política no ha obtenido escaños suficientes para constituir un grupo parlamentario propio e independiente, con los requisitos que establece el reglamento de la Cámara, pero que se han presentado en una lista independiente, con un programa electoral específico, y gozan de apoyo electoral explícito.
- diputados que pertenecen a un grupo que se ha disuelto, bien por disposición reglamentaria, bien por voluntad propia, y no pueden constituir nuevo grupo parlamentario independiente.
- diputados que causan baja en el grupo al que estaban adscritos.
- diputados que no quieren integrarse en ningún grupo parlamentario y que tampoco se asocian a ninguno, cuando el reglamento lo admite.

En estos dos últimos supuestos el apoyo electoral que predicábamos de los primeros, es implícito, y no explícito.

Para no simplificar esta complejidad, debe recordarse que la no incorporación a un grupo parlamentario puede producirse, tanto en el momento constitutivo de la Asamblea –que es cuando se constituyen ordinariamente los grupos parlamentarios en tiempo prefijado reglamentariamente–, como también a lo largo de la legislatura: el diputado que adquiere su condición en sustitución de otro, puede incorporarse, o no, al grupo al que estaba adscrito el sustituido; los reglamentos prevén con carácter general que, si transcurrido un plazo específico no se incorpora a un grupo parlamentario, deberá pasar necesariamente al Grupo Mixto.

El Grupo Mixto puede estar integrado por dos tipos de diputados, de conexión con el electorado radicalmente diferente, sin que esto quiera decir que no puedan existir, al tiempo, formas híbridas que mezclen uno y otro tipo en grado diverso. El Grupo Mixto puede estar formado únicamente por diputados que no obtuvieron escaños suficientes para la constitución de grupo parlamentario propio e independiente, con los requisitos exigidos por el Reglamento. Si el Grupo Mixto está constituido únicamente por diputados de este tipo, no resulta disfuncional que se le reconozcan los mismos derechos parlamentarios –de iniciativa y de participación– que a los demás grupos parlamentarios, excepto cuando la exigencia de proporcionalidad, en un precepto reglamentario, impida su presencia en determinados órganos, lo que puede llegar a

impedir su participación en algunas comisiones parlamentarias, o incluso en la Diputación Permanente.

Más problemático resulta reconocer al Grupo Mixto iguales derechos que a los demás grupos parlamentarios, cuando está compuesto exclusivamente por diputados que no se han adscrito al grupo constituido por el partido o la coalición con la que se presentaron a las elecciones, o bien que lo abandonaron voluntariamente. En este supuesto, parece claro que atribuir a tal o tales diputados idénticos derechos parlamentarios –de iniciativa y de participación– que a un grupo parlamentario, no sólo comporta una hiper-representación intolerable, sino también un fraude absoluto a la voluntad del electorado.

2. EL GRUPO MIXTO COMO NO-GRUPO

Para entender mejor la naturaleza del Grupo Mixto, se analizan las características que definen a los grupos parlamentarios ideológicos o electorales, y se contraponen a las que se predicen del Grupo Mixto. La definición del Grupo Mixto resulta una definición negativa:

- si los reglamentos dejan libertad al diputado individual para que se incorpore, o no, al grupo parlamentario constituido por el partido o la coalición electoral con que se presentó a las elecciones, en cambio le obligan a adscribirse necesariamente al Grupo Mixto;
- si los reglamentos establecen un número mínimo de diputados para constituir grupo parlamentario, los mismos reglamentos obligan a constituir el Grupo Mixto aunque esté formado por un único diputado;
- si la constitución de un grupo parlamentario es voluntaria, la del Grupo Mixto es automática y se produce necesariamente;
- si los grupos parlamentarios han de constituirse en tiempo prefijado y predeterminado –de acuerdo con la mayoría de los reglamentos, al iniciar sus actividades la nueva legislatura–, el Grupo Mixto por el contrario es de constitución aleatoria; tan pronto un diputado abandona su grupo parlamentario o no quiere adherirse al grupo constituido por el partido o la coalición

con quien se presentó a las elecciones, se constituye automáticamente el Grupo Mixto y se amplía en uno el número de grupos parlamentarios de la Cámara;

– si los grupos parlamentarios se constituyen fundamentalmente para dar apoyo y traducción parlamentaria al programa electoral con el que recibieron el apoyo de los ciudadanos, es característica consubstancial del Grupo Mixto la falta de afinidad ideológica y programática entre sus componentes –ciertamente sólo cuando está integrado por diputados elegidos en listas diferentes–. La afinidad ideológica facilita el trabajo parlamentario, y permite tanto la representación como la expresión y la sustitución de unos diputados por otros del mismo grupo, tanto en los debates como en las votaciones que se producen en la Cámara. La falta de afinidad ideológica entre los miembros del Grupo Mixto lleva precisamente a que cualquier representación de un diputado del Grupo Mixto por otro sea siempre y necesariamente distorsionadora, excepto, evidentemente, cuando el Grupo Mixto está constituido por miembros de una misma y única lista electoral.

– Si la disciplina del grupo parlamentario es un elemento imprescindible para garantizar la actuación homogénea de los grupos parlamentarios en el seno de las asambleas numerosas; si la representación y la disciplina están en la base de que en la Junta de Portavoces o en determinadas comisiones pueda aplicarse, a la expresión de la voluntad del Grupo, el sistema de voto ponderado y la sustitución por representación, resulta absolutamente inadecuado predicar estas condiciones al Grupo Mixto cuando éste está constituido por diputados que pertenecen o que se reclaman de ideologías diferentes.

Aparece, pues, como palmario que la mayoría de las características del Grupo Mixto son características *a contrario*, negación y contraposición de las características de los grupos parlamentarios ideológicos: al Grupo Mixto **no se le exige mínimo** para constituirse, el Grupo Mixto **no tiene homogeneidad ideológica, la disciplina de grupo no está garantizada** ni es exigible en el Grupo Mixto. El Grupo Mixto sólo se asemeja a los demás grupos, en que está constituido por una pluralidad de parlamentarios, aunque tampoco esta característica resulte siempre cierta, puesto que en las Cámaras autonómicas frecuentemente el Grupo Mixto está o ha estado constituido por sólo un diputado –uno y persona, Grupo y Mixto a un tiempo–; ¡qué gozada para un psicoanalista!

Resulta patente la primera contradicción. Si bien el Grupo Mixto, es más un No-grupo que un grupo parlamentario, en la mayoría de los reglamentos de las cámaras el Grupo Mixto es catalogado, sin embargo, como grupo parlamentario, y tiene un tratamiento y un reconocimiento de derechos igual al de los grupos ideológicos, cuando precisamente por las peculiaridades de su constitución y naturaleza, debería tener un tratamiento diferente, no tanto en cuanto a las facultades a ejercer, sino principalmente respecto a la forma de actuarlas.

3. LA MISION DEL GRUPO MIXTO EN UN PARLAMENTO DE GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Quedó dicho que los actores fundamentales de la vida parlamentaria son los grupos parlamentarios: ellos son quienes suministran los componentes de los órganos descentralizados de la Asamblea (Comisiones y Diputación Permanente), y también son los principales protagonistas y promotores de las iniciativas parlamentarias. La obligación de constituir un Grupo Mixto que recoja los diputados que no se adscribieron a un grupo parlamentario, tiene como objetivo fundamental garantizar la funcionalidad y racionalidad de la vida parlamentaria, tanto en la organización, como en el trabajo; tanto respecto a la iniciativa como respecto al procedimiento y la decisión. Tal racionalización y ordenación seguramente era uno de los objetivos fundamentales de quienes instituyeron el Grupo Mixto; el otro, ciertamente más trascendental, es permitir la expresión de las posiciones políticas a formaciones minoritarias que no pudieron constituir grupo parlamentario propio, por tener un número de escaños que no llegaba a superar al mínimo reglamentariamente establecido. El Grupo Mixto se presenta así como garantía del pluralismo político consagrado en la Constitución, y se convierte en el instrumento parlamentariamente adecuado para llevar a cabo las iniciativas parlamentarias de los diputados sin grupo que, de otra manera, no podrían ejercitarlas más que con el apoyo de diputados sujetos a disciplina política, apoyo que, razonablemente, resultaría difícil de obtener.

En el derecho parlamentario continental, la regla general es que la Cámara funciona impulsada por grupos ideológicos o electorales, mientras que los diputados individuales o no adscritos, actúan a nivel meramente personal, con lo que su capacidad de actuación es limitada en comparación con los grupos parlamentarios organizados. Por el contrario, el derecho parlamentario español optó por el Grupo Mixto, por considerar encajaba mejor con la estructura de un Parlamento de grupos.

Una regulación eficaz y garantista del Grupo Mixto debería contrapesar adecuadamente y dar respuesta a un mismo tiempo a las dos problemáticas apuntadas: por una parte, garantizar y facilitar la eficacia, la racionalidad y la prontitud en el trabajo parlamentario sin menoscabar y limitar los derechos de las formaciones minoritarias; por otra, garantizar los derechos de las formaciones minoritarias de tal manera que en ningún caso pudiera comportar una sobre-representación de las minorías, ni mermar la capacidad de respuesta de las Cámaras, sin diluirla en una verborrea inacabable, o en un filibusterismo transnochado.

El estudio pormenorizado que hace la autora de la regulación del Grupo Mixto en las distintas Asambleas y el análisis de su actividad, le permite concluir, sin embargo, que la mayoría de las reglamentaciones parlamentarias no mantienen el equilibrio postulado teóricamente. La mayoría de los reglamentos y de las Asambleas, se han decantado por garantizar el dinamismo y la eficacia de los trabajos parlamentarios, y han sacrificado, o cuanto menos limitado, el derecho de las minorías a expresarse con voz propia. La mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas tampoco contienen previsión específica alguna respecto a la organización interna del Grupo Mixto, de manera que no está garantizado que pueda responder adecuadamente a sus características especiales y singulares.

En la mayoría de los reglamentos, las únicas previsiones específicas respecto al Grupo Mixto son dos: que debe aprobar su reglamento interno, y que el reparto del tiempo entre los integrantes del Grupo Mixto debe ser, de alguna manera, proporcional.

Más aún, los reglamentos parlamentarios, con la excepción del reglamento del Parlamento de Cataluña, y con algunos matices y contradicciones, el reglamento reformado de la Asamblea Regional de Murcia, establecen que el Grupo Mixto tiene iguales o idénticos derechos a los demás grupos parlamentarios; así, desde la cómoda igualdad formal, se abren las vías para una desigualdad profunda desde la lógica de la representación constitucional, lo que comporta un

tratamiento igual para aquellos a quienes el electorado ha dado un tratamiento diferente, y comportando frecuentemente situaciones de hiper-representación.

No parece que tal previsión sea la más coherente y funcional con el parlamentarismo moderno racionalizado. Si el Grupo Mixto se configura y se estructura como No-grupo, es decir, negando las condiciones que permiten la creación de un grupo parlamentario, resulta incoherente o alógico que participe en pie de igualdad con los demás grupos parlamentarios. Evidentemente, desde la lógica profunda de la democracia representativa, no se trata de que se limiten al Grupo Mixto las facultades parlamentarias, sino que se tenga en cuenta su peculiar configuración como No-grupo, para ordenar el ejercicio de sus funciones parlamentarias, evitando tanto la distorsión en el funcionamiento del Parlamento, cuanto el silencio de las minorías y la hiper-representación de los discrepantes y tránsfugas.

4. LAS DISFUNCIONES DEL GRUPO MIXTO Y SU CONTRADICCIÓN RADICAL.

La autora desgrana páginas y ejemplos para poner al descubierto las disfunciones que comporta el trato reglamentario dado al Grupo Mixto, sin atender a su peculiar composición respecto a su participación en la Junta de Portavoces, en las comisiones, y en la intervención en los debates.

La estructuración en un mismo y único Grupo Mixto que acoge tanto a diputados elegidos en listas con apoyo electoral explícito —a veces con posiciones ideológicas diametralmente opuestas—, cuanto a diputados que han roto parte de su compromiso con el electorado al abandonar el grupo constituido por la lista con la que se presentaron a las elecciones, es ciertamente disfuncional. Algunos reglamentos (Navarra, Valencia, Andalucía, Madrid), pretenden introducir cautelas para la designación, e incluso votación, del portavoz del Grupo Mixto; exigen también que éste, al expresar su parecer en la Junta de Portavoces, deba expresar también el parecer —en Canarias y Madrid avalado por escrito— de las diversas posturas existentes en el conglomerado Mixto. Tales cautelas, de muy difícil traslación práctica, pueden gozar de cierta operatividad para expresar opiniones políticas, y el portavoz puede explicitar los diversos pareceres existentes en el seno del Grupo Mixto, respecto a los temas ya conocidos de antemano; sin embargo, son de casi imposible cumplimiento respecto a las posiciones que aparecen *ex novo* en

el seno de la reunión. Por lo demás, en la mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas no existen tales previsiones, con lo que se llega a situaciones democráticamente aberrantes: el portavoz en la Junta de Portavoces, o el representante del Grupo Mixto en la comisión parlamentaria, al intervenir en el debate defiende exclusivamente sus criterios en favor de la opción A –sin referirse ni a la opción B, ni tampoco a la *no-A*, que también existe en el Grupo Mixto–; sin embargo, cuando la Junta o la comisión decide por el sistema de voto ponderado, no sólo suma en favor de su opción A su voto personal, sino también el de B, e incluso el de *no-A*.

El Grupo Mixto, en la configuración existente en las Cortes Generales y en todos los parlamentos autonómicos, está constituido por dos tipos de diputados de origen y configuración absolutamente opuesta: unos son los diputados que habiéndose presentado a las elecciones con voz propia e independiente, no han obtenido apoyo suficiente del electorado para constituir un grupo parlamentario con los requisitos que el Reglamento parlamentario exige; estos son los componentes naturales del Grupo Mixto, legitimados democráticamente, que cuentan con un apoyo electoral explícito. El respeto al pluralismo y el principio de protección a las minorías, exige que a cada una de ellas se les garantice su plena participación en el trabajo y la organización de la Cámara, equiparándolo en lo máximo posible, a los grupos parlamentarios, con las matizaciones que imponga su más reducida importancia numérica, pero evitando también que la lógica de la proporcionalidad se imponga sobre la lógica de la representatividad y se limite el ejercicio de los derechos del grupo político. Una primera gran disfunción del Grupo Mixto así configurado es que auna y aboca a una sola representación tanto al subgrupo A y al subgrupo B, cuanto al subgrupo *no-A*. La otra disfunción se produce cuando el Grupo Mixto está integrado también exclusivamente –y ha sido muy notorio y escandaloso en algunos momentos en algunas asambleas parlamentarias–, por diputados que abandonaron su grupo parlamentario de origen, o que no se adscribieron al grupo con el que se presentaron a las elecciones. Tal incorporación desnaturaliza al Grupo y le hace no mixto, sino contradictorio y aberrante ideológicamente, y dudosamente congruente con el sistema de representación diseñado en la Constitución.

5. LAS AGRUPACIONES PARLAMENTARIAS: UNA ALTERNATIVA POSIBLE Y EFICAZ.

El camino recorrido se ha ido andando llevado por prudente mano; sin embargo, dado el origen universitario del estudio, la autora se detiene en este lindar, y sus observaciones y propuestas se formulan desde la perspectiva académica y doctrinal, sin extraer las consecuencias parlamentarias que, de *lege ferenda*, derivan de su análisis.

La prudencia invitaría a detenerse aquí. Se va a dar, sin embargo, un paso más; la solidez y la congruencia de las aportaciones de la autora, llevan gradual y germinativamente a trascender la línea académica, a ahondar en la reflexión política, y permiten y fundamentan un leve atrevimiento en área tan nimia del derecho parlamentario.

El Grupo Mixto, en su configuración reglamentaria actual, ha demostrado ser absolutamente ineficaz para dar respuesta a los problemas que llevaron a su constitución. Ciertamente es una solución cómoda y cara; por ello seguramente gozará de larga vida; sin embargo, es una solución poco racional, y nada coherente con una teoría de la representación política constitucionalmente adecuada. El Grupo Mixto, en su configuración actual, trata igual a los diputados pertenecientes a formaciones a las que el electorado les dio voz propia, como a los diputados que se apartaron del mandato profundo y mediado del electorado. El Grupo Mixto ha pervertido, a veces, la vida parlamentaria, y ha servido de cobijo de algunos de los que a él se han abocado, desde posiciones alejadas radicalmente de lo que el ciudadano común entiende por opción política legítima, únicamente para saciar su codicia. El Grupo Mixto se ha convertido, a veces, en un parásito de la democracia representativa.

La mayoría de los parlamentos de las Comunidades Autónomas, cuando han abordado la reforma de su Reglamento respecto a los grupos parlamentarios, han dado respuesta sólo a una de las dos situaciones básicas que conforman el Grupo Mixto. Unos han optado por dar participación ordenada e independiente a la pluralidad de voces que configuran el Grupo Mixto, cuando está constituido por diputados elegidos en listas electorales diferentes y con programas políticos opuestos. Otros, por el contrario, en la regulación del Grupo Mixto, se han decantado por dar respuesta al fenómeno del transfuguismo político, ciertamente no previsto, ni quizá tampoco previsible, en el momento fundante de los parlamentos autonómicos y que, sin embargo, tanta transcendencia política ha tenido en la vida parlamentaria española de la última dé-

cada y media. La mayoría de las reformas reglamentarias se han hecho desde la experiencia de los propios problemas y sin intentar, tan siquiera, dar plena respuesta a los diversos problemas que se han ido planteando en el seno del Grupo Mixto —excepto en el Reglamento reformado de Murcia, del que hay que destacar, aunque sea tangencialmente, la notable calidad técnica y originalidad de buen número de sus propuestas—. Las reformas coinciden, sin embargo, en que el Grupo Mixto sigue siendo una buena solución para recoger los restos de un sistema parlamentario estructurado en grupos fuertes y vertebrados. Pues bien, ésta es la posición de la que se discrepa. El Grupo Mixto es un mal instrumento parlamentario, primero porque dificulta y perturba la expresión de la pluralidad de las voces que configuran una democracia representativa, y limita los valores del pluralismo político y los derechos de las minorías, y también porque sobre-representa y magnifica el protagonismo político de quienes, habiendo sido elegidos en una lista cerrada y bloqueada, abandonaron posteriormente la disciplina del partido con el que pidieron, y obtuvieron, el apoyo del ciudadano elector.

La figura del Grupo Mixto no es la solución más respetuosa para el pluralismo político, ni la más garantista para los derechos de las minorías, ni tampoco la más eficaz para la racionalización y la ordenación del trabajo parlamentario. El Grupo Mixto engloba en su configuración actual, a un mismo tiempo, tanto a diputados a los que el electorado les confirió voz propia y específica y legitimó las opciones del programa político con que se presentaron, cuanto a diputados que abandonaron bien la coalición o partido con el que se presentaron a las elecciones, bien no quisieron adscribirse al grupo constituido por ellos. Son dos tipos de situaciones absolutamente distintas que requieren un tratamiento diferente y no homogéneo, si se quiere evitar que el Grupo Mixto sea el *Grupo Mistificador*. Desde la consideración de la democracia representativa, porque el grupo parlamentario o la agrupación de diputados a los que el electorado ha dado voz propia, reciben una legitimación fundamental, consustancial, imprescindible y esencial en el sistema democrático, consagrada por el voto popular. Desde una consideración organizacional y sociológica, porque las agrupaciones de diputados tienen detrás —como los grupos parlamentarios ideológicos—, instrumentos y medios de control y apoyo, como es el propio aparato del partido del que dimanar, una organización interna mínima de grupo o de partido, una infraestructura de militantes, simpatizantes o adheridos, mecanismos de financiación, pero también mecanismos de control y apoyo ideológico, de los que no goza, y al tiempo no sufre, el diputado independiente o individual, ni tampoco el diputado tráfuga.

Ciertamente, el nombre no hace la cosa, pero ayuda a configurarla y a definirla. Por eso *ab initio*, se postula que los reglamentos parlamentarios, en la sección en que regulan los grupos parlamentarios, establezcan grupos y agrupaciones parlamentarias, reservando el nombre de **grupo** a formaciones constituidas con los requisitos establecidos por el Reglamento –los cuales ciertamente en aras del principio de la eficacia y la racionalidad del trabajo parlamentario, deben estar constituidos por un mínimo de diputados, y participar proporcionalmente en los órganos de la Cámara en función de ese mínimo–, y el de **agrupación** a aquellos grupos de diputados que no reúnen alguno de los requisitos que el Reglamento establece: bien sea no alcanzar el número mínimo, bien sea no provenir de la misma lista electoral, razón por la cual posteriormente se vertebrarán en dos tipos de agrupaciones parlamentarias, y la de quienes, sin cumplir los requisitos establecidos para constituir grupo parlamentario independiente, coinciden con ellos en haber obtenido apoyo electoral explícito y directo, y la de quienes no obtuvieron refrendo electoral directo y explícito.

a) El punto de partida.

Aunque ya se han ido apuntando a lo largo de las páginas precedentes, no está de más recordar los principios fundantes que vertebran la propuesta. El primero, un concepto constitucionalmente adecuado de la democracia representativa, que reconoce no sólo la prohibición del mandato imperativo, recogida en el artículo 67.2 de la Constitución, sino también la función mediadora e integradora de los partidos políticos que concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular, y que son instrumento fundamental para la participación política (artículo 6 de la Carta Magna), especialmente cuando el sistema electoral –como es el caso en el sistema español tanto central como autonómico–, se confirma como un sistema de representación proporcional derivado de listas cerradas y bloqueadas. Esto exige paralelamente, primero respetar el *derecho al escaño* del diputado individual, y segundo configurar un núcleo duro de los derechos fundamentales de la representación política, igual para todos los diputados. La primera afirmación es, pues, que los derechos de todos los diputados individuales son idénticos sea cual sea su origen electoral, como su situación político-ideológica y disciplinaria en el presente.

De la afirmación de la igualdad de los derechos de los diputados, no deriva constitucionalmente, sin embargo, que los derechos del Grupo Mixto, en su configuración actual, o bajo la forma de las agrupaciones que puedan constituirse para organizar el trabajo parlamentario, deban ser iguales a los de los grupos ideológicos; incluso parece más coherente con el sistema de democracia representativa nacida en listas cerradas de partidos, que no fueran iguales los derechos del Grupo Mixto a los derechos de los demás grupos parlamentarios.

Otro punto de partida supone reconocer la complejidad de la vida parlamentaria y estatal contemporánea, que exige poder dar una respuesta pronta y eficaz a las demandas sociales. El Parlamento constituido por diputados individuales, hace tiempo que dejó de existir. La democracia representativa contemporánea se configura bajo un Parlamento y un Estado de grupos de opinión, de interés, ideológico de partidos... La racionalización y la eficacia del trabajo parlamentario exigen ordenarlos en torno a núcleos homogéneos estables y estructurados.

El Grupo Mixto, magma inconexo e incoherente, debe dar paso a *agrupaciones ideológicas o de partido*, con derechos substancialmente idénticos a los de los grupos parlamentarios, matizados en su ejercicio por tener menor número de componentes, y a la *agrupación de los diputados no adscritos*, agrupación meramente operativa y organizativa, a la que no se le reconocen directamente y *per se* los derechos políticos que ejercen los grupos parlamentarios ideológicos y electorales.

b) *Las agrupaciones ideológicas, o de partido con apoyo electoral explícito.*

Los reglamentos parlamentarios deberían configurar, junto a los grupos parlamentarios, limitados por las condiciones y cautelas que se consideren prudentes, las agrupaciones parlamentarias.

Podrían constituir agrupaciones parlamentarias tanto los diputados que habiéndose presentado ante el electorado con voz política propia, hubieran obtenido de éste un apoyo explícito, aunque no suficiente para alcanzar el mínimo número de diputados para constituir grupo parlamentario, cuanto los grupos parlamentarios disueltos tras su constitución –bien por crisis del partido, del que el grupo era voz parlamentaria, bien por crisis de la coalición electoral y sin posibilidad de reconstruirse–. El requisito básico para poder constituir agrupación parlamentaria con voz propia e independiente, debería ser haber obtenido apoyo electoral explícito como

tal; por tanto, no debería establecerse ninguna limitación respecto al número mínimo de diputados que deberían formarlas; sin embargo, podrían establecerse las mismas limitaciones para constituir agrupación, que para constituir grupo. Es decir, un diputado individual podría constituir una agrupación parlamentaria siempre que hubiera sido elegido directamente en una lista propia y autónoma, e independientemente del número de votos que le diera apoyo.

Las agrupaciones ideológicas podrían tener los mismos derechos de participación e iniciativa que los grupos parlamentarios de partido, aunque, en uno y otro supuesto, deberían modularse sus derechos, en atención al menor número de diputados que las integrarían. Así pues, parece parlamentaria y democráticamente legítimo no permitir que una agrupación parlamentaria pudiera suscribir, por sí sola, las iniciativas que los reglamentos reservan a los grupos parlamentarios o a un determinado número de diputados, si no alcanzase ese número mínimo; en tal caso, la agrupación parlamentaria debería buscar el apoyo de otras agrupaciones parlamentarias, o de otros diputados, para promover las iniciativas que los reglamentos reservan a los grupos parlamentarios o a un número mínimo de diputados. También resultaría legítimo que el reglamento estableciera que los derechos de los grupos parlamentarios solamente pueden ser ejercidos por las agrupaciones parlamentarias, cuando el número de miembros que las componen alcance un nivel mínimo; también sería correcto que el apoyo de una agrupación parlamentaria no computara igual que el de los grupos parlamentarios, en aquellas iniciativas que el Reglamento exige que sean ejercidas por dos grupos parlamentarios. En cualquier caso, se recomendaría establecer como cláusula de cierre que, fuere cual fuere el número de miembros que integren una agrupación, para suscribir las iniciativas que el reglamento reserva a los grupos parlamentarios, se exigiera que fueren suscritas, como mínimo, por dos agrupaciones parlamentarias. (Las propuestas se formulan en abstracto porque su concreción correspondería a cada Asamblea; un contexto diferente en número de diputados y grupos parlamentarios haría aberrante la más racional y coherente de las propuestas).

La lógica y el fundamento es claro y transparente: si en pro de la racionalización del trabajo parlamentario para promover las iniciativas relevantes, que son las que los reglamentos reservan a los grupos parlamentarios, se exige que estos sean integrados por un número mínimo de diputados, y los mismos reglamentos prevén que, además de los grupos parlamentarios, puedan promoverlas un determinado número de diputados agrupados –en general idéntico al nú-

mero mínimo de diputados de los requeridos para constituir grupo parlamentario—, parece adecuado, proporcionalmente a la representatividad política, no poner en pie de igualdad al grupo parlamentario y a la agrupación parlamentaria, permitiendo al tiempo, sin embargo, a las agrupaciones parlamentarias, un derecho de iniciativa limitado o subordinado.

El derecho de participación de las agrupaciones parlamentarias en los órganos del Parlamento —sean decisorios (comisiones), sean preparatorios o de programación (Junta de Portavoces)—, debería ser proporcional a la fuerza numérica de la agrupación, para no distorsionar la expresión de la voluntad parlamentaria según refleja el Pleno. Este principio debería modularse reconociendo el derecho de palabra en todos los órganos, Junta de Portavoces y comisiones incluidas, a los diputados que representan las agrupaciones parlamentarias. El derecho a la palabra en las comisiones podría reconocerse, sin que necesariamente fuera acompañado del derecho de voto, pues si bien en el debate todas las fuerzas políticas estructuradas deberían de poder expresar su posición política, sólo deberían tener derecho al voto quienes fueran de hecho miembros del órgano decisorio. En la Junta de Portavoces, los representantes de las agrupaciones parlamentarias ideológicas o de partido deberían tener derecho de voz y de voto. El derecho a la palabra es irrenunciable en los debates más trascendentes de la vida parlamentaria, en los que debe garantizarse, bajo la tutela de la presidencia de la Cámara, que los grupos políticos y las agrupaciones parlamentarias puedan expresar sus posiciones políticas autónomamente, ponderando, si resultara necesario, el tiempo mínimo atribuido a las agrupaciones parlamentarias, que podría ser ponderadamente inferior al de los grupos parlamentarios.

El derecho de voto de las agrupaciones parlamentarias, debería ser idéntico al de los grupos parlamentarios en la Junta de Portavoces; sin embargo, si una agrupación no tuviera suficiente fuerza numérica para estar presente en algunas comisiones parlamentarias, en ellas sus miembros sólo podrían proponer iniciativas, pero no votarlas. El derecho al voto recuperaría y adquiriría toda su fuerza unipersonal en la sesión plenaria, donde el derecho al voto sigue siendo individual, por más que, de hecho, ordinariamente se ejerza desde la disciplina de grupo.

No debe olvidarse que, como ya se ha apuntado, tras las agrupaciones ideológicas o electorales, acostumbra a existir una estructura política permanente vertebrada por un partido político. Esto lleva a apuntar que, partiendo de una situación semejante, los derechos económicos de las agrupaciones parlamentarias pueden ser homogéneas con las asignaciones reconocidas a los grupos parlamentarios. La mayoría de los reglamentos establecen que las asignaciones que se reconocen a los grupos parlamentarios, deben ser proporcionales a su fuerza numérica; aunque en algunos reglamentos se prevé más explícitamente que la subvención tenga dos componentes, uno fijo y otro variable, siendo el primero idéntico para todos los grupos parlamentarios —para sufragar los gastos básicos de funcionamiento que afectan a toda estructura representativa que actúa parlamentariamente—, mientras que el variable depende siempre del número de diputados que la integran. Establecer una ponderación proporcional tanto en la asignación o subvención fija, cuanto en la variable, y hacerlo depender de la fuerza numérica de cada grupo o agrupación parlamentaria, es coherente y prudente; si el reglamento parlamentario establece la existencia de una asignación fija, ésta debe permitir el funcionamiento básico del grupo y de la agrupación parlamentaria, y atender las necesidades de organización, de asistencia documental, de asistencia jurídica y de infraestructura administrativa precisa para facilitar el trabajo parlamentario. Es decir, si bien la asignación variable puede ser, si así lo establece el Reglamento de la Cámara, directamente proporcional a la importancia numérica de cada grupo y agrupación, la fija sólo puede ser proporcional en sentido lato.

c) La agrupación de diputados no adscritos

Radicalmente diferente es la propuesta en relación a los diputados que, bien no se han incorporado, bien han abandonado su grupo parlamentario, y que no gozan de la legitimación electoral directa y explícita que tienen los miembros naturales del Grupo Mixto, quienes, en esta propuesta, pueden constituir específicamente una agrupación parlamentaria ideológica o de partido. Para mejor ordenar y racionalizar el trabajo parlamentario, junto a los grupos parlamentarios y las agrupaciones ideológicas y de partido, correlato y traducción de la opción programática organizativa elegida por la ciudadanía en el momento de las elecciones, se propone se reconozca una única agrupación de diputados no adscritos, agrupación de cierre (*stricto sensu*, no-agrupación: obligatoria, de francotiradores, sin ideología y sin disciplina común), contrapuesta a los grupos y agrupaciones parlamentarias ideológicas, voluntarias, afines y disciplinadas.

Volvemos a la semántica y al nombre de la rosa: si se ha optado por la contraposición grupo-agrupación ideológica o electoral, no parece oportuno denominar Grupo Mixto, o Agrupación Mixta, al conjunto de diputados que no se adscriben a ninguna opción programático-ideológica-organizativa (partido político-grupo-agrupación parlamentaria). Téngase presente que frecuentemente tal agrupación tendrá un sólo miembro y, a menudo, se constituirá iniciada la legislatura y constituidos los grupos y agrupaciones ideológicas. La semántica, y la rosa, sufrirán menos si de los dos significantes sólo uno resulta impertinente; se opta también por el nombre de agrupación *de diputados no adscritos*, o *sin partido*, antes que independientes, por el plus de carga semántica positiva que ha adquirido la expresión *independiente* en una sociedad cada vez más crítica con los partidos políticos, pero crítica también con el transfuguismo y la rotura de la fidelidad electoral.

Al margen de si la adscripción del diputado que abandone su grupo a la agrupación de diputados no adscritos debe ser permanente o temporal, aspecto cuya regulación es esencial para ordenar el fenómeno del transfuguismo político, absolutamente incoherente y disfuncional en un sistema de representación proporcional derivado de listas cerradas y bloqueadas; al margen también de excepciones posibles, pero habitualmente poco frecuentes, de que el diputado que abandona el partido o la coalición resulte ser el de más alta talla moral y democrática, y quien mejor defienda y se responsabilice de los compromisos adquiridos por su lista frente al electorado, los hechos, con excesiva frecuencia, han mostrado que el diputado tráfuga no sólo no respeta el compromiso con el partido que le acogió en sus listas, sino que tampoco se atiene al programa que defendió ante el electorado, siendo causa frecuente de su apartamiento político del grupo, exclusivamente intereses personales, escasamente confesables y fuertemente teñidos de apetencias económicas, que de hecho les convierten en verdaderos parásitos de la democracia representativa, pero con caducidad predeterminada: las primeras y próximas elecciones.

Algunas de las propuestas que siguen han sido ya explicitadas en el Reglamento reformado de la Asamblea Regional de Murcia, que no otorga al Grupo Mixto en su conjunto los mismos derechos que al resto de los grupos parlamentarios de la Cámara, y que distingue en el seno del Grupo Mixto entre las formaciones políticas que recibieron apoyo electoral explícito, de aquellas que no lo obtuvieron, aunque finalmente suavice tal distinción al conceder al conjunto de estos últimos agrupadamente los mismos derechos que a los primeros.

La agrupación parlamentaria de diputados no adscritos no debe gozar de los derechos de iniciativa y participación de que gozan los grupos y las agrupaciones ideológicas, de partido o electorales. Es legítimo que se limiten los derechos de iniciativa de la agrupación de diputados no adscritos, para evitar una hiper-representación, una desigualdad a la inversa, o, incluso, un fraude al Reglamento, que se produciría cuando un grupo parlamentario, con una simple añagaza o treta reglamentaria, enviara a uno de sus miembros a la agrupación de diputados no adscritos, con lo que doblaría su poder de iniciativa y participación. Ciertamente, los derechos de todos los diputados son iguales y así debe establecerlo explícitamente el reglamento; no parece existir, sin embargo, ninguna base constitucional que exija que los derechos de los grupos ideológicos, con apoyo electoral explícito y directo, sean iguales a los de las agrupaciones no ideológicas y circunstanciales, con apoyo tan solo indirecto y supuesto. Los derechos individuales del diputado adscrito a un grupo o a una agrupación ideológica, son idénticos a los del diputado residenciado en la agrupación de diputados no adscritos. Los derechos de iniciativa y de participación de los grupos y de las agrupaciones ideológicas, pueden no reconocerse o restringirse a las agrupaciones circunstanciales y forzadas de diputados no adscritos. No se objete que se limitan los derechos de los diputados integrados en la agrupación de diputados no adscritos, lo único que se limita y se reduce es la hiper-representación, y se evita a un tiempo que el rompimiento del compromiso político con el partido y la lista electoral conlleve como premio incrementar la capacidad de acción parlamentaria, hasta otorgar a un solo diputado los derechos que el Reglamento reconoce a un grupo, o a un conjunto de diputados.

Todos los reglamentos establecen, si no explícitamente, sí implícitamente, que todas las iniciativas ejercitables y promovibles por los grupos parlamentarios pueden también ejercerse y promoverse por un número determinado de diputados –en general el mismo que se requiere para constituir grupo parlamentario–. Los reglamentos distinguen también entre iniciativas que pueden promover los diputados individualmente e iniciativas que pueden promover colectivamente –grupo o número determinado de diputados–. Si es lógico suponer que cuando un grupo parlamentario o una agrupación ideológica o de partido promueve una iniciativa cuenta con el consentimiento, tácito o explícito, de sus integrantes –la presunción no es *iuris tantum*, puesto que en las habituales reuniones de los grupos o agrupaciones parlamentarias se discuten, valoran y acuerdan las iniciativas parlamentarias que promueve el grupo parlamentario, y cuáles quedan en el ámbito de la acción individual de sus miembros–, más bien debe suponerse lo contrario cuando se trata de la agrupación de diputados no adscritos que defienden opciones

políticas enfrentadas o divergentes; por ello sus integrantes deben probar que existe una confluencia de voluntades parlamentarias, cuanto menos para promover la iniciativa. Así pues, queda claro que las que no resultan iguales son las capacidades de actuación del diputado agrupado respecto a las del diputado en solitario o individual. Ciertamente si un diputado no adscrito, para promover una iniciativa, no logra ni siquiera el apoyo táctico de diputados que estén en su misma situación, no parece pueda pretender ser a un tiempo uno y legión.

La Constitución no establece, ni tampoco exige la democracia representativa, que los derechos de los desiguales deban ser necesariamente derechos iguales; sin embargo, desde una posición garantista para el ejercicio de los derechos de representación, podría establecerse una cláusula de cierre en la regulación de la agrupación de diputados no adscritos: los diputados no adscritos podrían ejercer los derechos reconocidos a los grupos parlamentarios, siempre que los apoyase un número determinado de diputados, que podría ser, por ejemplo, bien el equivalente al número mínimo de la suma de las dos agrupaciones ideológicas más reducidas, bien inferior en uno o en dos al número mínimo exigido para constituir grupo parlamentario.

Los derechos de participación de la agrupación de diputados no adscritos en la vida parlamentaria, han de ser también modulados en función de su fuerza numérica. Si la agrupación de diputados no adscritos está constituida por un número de miembros relativamente próximo al del mínimo establecido para constituir grupo parlamentario, podrá intervenir en los debates por el mismo espacio de tiempo, debiendo repartirse el que dispone si se quiere levemente incrementado, entre las diversas voces existentes en la agrupación de diputados no adscritos. Más aún, desde una posición garantista de los derechos del diputado individual, podría incluso establecerse en el Reglamento que el presidente de la Cámara, en los debates más trascendentes, debería conceder la palabra, equitativamente, a todos los diputados de la agrupación de diputados no adscritos.

Si el derecho de palabra es un derecho consubstancial a la condición de diputado en el esquema parlamentario, y por tanto, debe ser mantenido, e incluso primado, frente a las exigencias derivadas de la racionalización o la comodidad del debate parlamentario, no sucede lo mismo respecto al derecho al voto, que debe mantener por encima de todo su carácter de voto igual, para no des-

naturalizar el sistema de decisión en la democracia representativa. El derecho de voto de los diputados es personal e indelegable (artículo 79.3 CE); tales condiciones han llevado a algunos incluso a criticar el sistema de voto ponderado y a admitirlo únicamente con cautelas en órganos preparatorios y programadores del trabajo parlamentario, pero no en los órganos decisorios, y siempre dando por buena la premisa de que la delegación-ponderación mantiene sus características de razonabilidad –disciplina de grupo y voluntariedad en la encomienda de la representación en el portavoz–. Sin embargo, la mayoría de reglamentos parlamentarios de las asambleas de las Comunidades Autónomas, establecen el sistema de voto ponderado sin restricciones, tanto en la Junta de Portavoces, como en las comisiones de composición paritaria de los grupos parlamentarios, cuanto finalmente en las comisiones de composición proporcional a los grupos parlamentarios, para deshacer el empate, si hubieran votado en el mismo sentido los diputados de cada grupo.

La homogeneidad ideológica, la disciplina del grupo, el debate interno, general o sectorial, que lleva a conformar la decisión formal y final del grupo parlamentario respecto a las diversas tramitaciones y propuestas parlamentarias, no son predicables, ni tampoco deducibles, en una agrupación de diputados no adscritos. Por eso resulta pertinente establecer que el portavoz de la agrupación de diputados no adscritos en la Junta de Portavoces solamente tiene derecho de palabra; si se le reconoce el derecho de voto, necesariamente ha de exigirse que exprese el sentido individual del voto de cada uno de los diputados que integran la agrupación; lo mismo podría establecerse para la ponderación del voto en las comisiones. Sin embargo, sobre todo en las comisiones, órgano decisorio y no únicamente de programación, resultaría más prudente no admitir la ponderación del voto de la agrupación de diputados; sería más adecuado y congruente con la vida parlamentaria, establecer que sólo compromete su voto individual el diputado miembro de la comisión, sin poder representar el de los restantes miembros de la agrupación de no adscritos. En la democracia representativa configurada en nuestro sistema constitucional y electoral, es menos distorsionador y perturbador que queden sin expresarse determinadas voces, que no permitir a quien defiende la opción A que sume como propio el voto de quien defiende la opción *no-A*. Así pues, respecto a la agrupación de diputados no adscritos, bien derecho de voto exclusivamente personal del miembro de la Comisión o Junta, o bien exigencia ineludible de que el diputado de la agrupación de diputados no adscritos deba expresar el sentido del voto de los diversos diputados que la integran, obligando a que quede constancia escrita y expresa de la delegación del sentido del voto en cada supuesto.

La agrupación de diputados no adscritos debe estar presente en las comisiones cuando la adscripción es proporcional, en función de su fuerza numérica. Si no media el consenso entre los miembros de la agrupación para adscribir a los diputados que tengan opciones coincidentes, debe establecerse un órgano que medie entre ellos y resuelva equitativamente; parece prudente encomendar esta función al presidente o a la Mesa de la Cámara.

Debe establecerse también una regulación alternativa respecto a los derechos económicos de la agrupación de diputados no adscritos, razón fundante, aunque frecuentemente disfrazada —no olvidemos la sabia y prudente advertencia de Maquiavelo—, de diversos transvases de algunos diputados al Grupo Mixto. La asignación individual de los diputados que conforman la agrupación de no adscritos debe ser idéntica e igual a la de los diputados adscritos a grupos o agrupaciones parlamentarias, o modulada por la ponderación de las circunstancias de residencia, transportes... establecidas con carácter general.

El problema no la plantea, sin embargo, la asignación individual del diputado, sino la subvención de la agrupación *qua talis*; en algunos reglamentos está establecida una doble afluencia en la subvención al grupo parlamentario o a la agrupación parlamentaria —una fija y otra variable—. La subvención variable que por cada diputado recibe cada grupo o cada agrupación parlamentaria, debe ser idéntica en todos los supuestos, grupos y agrupaciones ideológicas, y agrupación de diputados no adscritos; no así, sin embargo, la subvención fija, porque esta última se ha establecido para atender las necesidades organizativas de grupos estructurados, sometidos al mismo tiempo a mecanismos de control interno y externo por su relación con los partidos políticos, y resultaría incongruente que se subvencionara como grupo político lo que no es sino una agrupación fortuita y residual; tal vez lo único congruente, o menos aberrante, sería establecer que la subvención fija que corresponde a la agrupación de diputados no adscritos fuera el promedio de la subvención que por diputado reciben el conjunto de los grupos y agrupaciones ideológicas o de partido, multiplicado por el número de diputados que integran tal agrupación de diputados no adscritos.

6. CAVE CURAM! UNA INFLEXION EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Una postrera cautela. Dada la labilidad de la vida política parlamentaria, la pluralidad y diversidad de las situaciones, y las circunstancias que pueden concurrir a formar el Grupo Mixto –la realidad desborda siempre las previsiones de la imaginación más desbocada y al más riguroso y concienzudo de los análisis abstractos–, se ha defendido por muchos la bondad de abordar una regulación como la propuesta en normas complementarias del Reglamento –bien en normas supletorias dictadas por la Mesa, bien en resoluciones presidenciales, en función de a qué órgano atribuya la competencia el Reglamento de la Cámara–, amparándose en lo que es práctica común en derecho parlamentario, y en aras de lo que, algunos autores, denominan la disponibilidad y experimentabilidad del derecho parlamentario, con el objetivo de incorporarlas al reglamento de las Cámaras sólo cuando tales normas subordinadas hubieran sido contrastadas debidamente y hubieran probado su bondad y utilidad.

Esta posición, avalada por el derecho comparado y por la doctrina parlamentaria más rigurosa, parecía que era acogida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, quien, en su Sentencia 118/1988, que recogía y formalizaba la de numerosos Autos anteriores, había establecido, como principio general, que las disposiciones parlamentarias dictadas en desarrollo del reglamento, con vocación de insertarse en él permanentemente, podían considerarse como normas con valor de Ley y, por tanto, susceptibles únicamente de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad. Tal interpretación, excesivamente generosa para las resoluciones presidenciales y las normas supletorias, claramente normas derivadas y subordinadas con valor infra-reglamentario, sería matizada tangencialmente por el Tribunal Constitucional cuando, en su sentencia 119/1990, apuntó que la *“equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del reglamento y el reglamento mismo desde el punto de vista de su impugabilidad no equivalía a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos”* (fundamento Jurídico 5º). La afirmación había sido hecha *obiter dicta* sin desarrollar un cuerpo doctrinal claro y delimitado, y quedaba en cierto modo diluida por la confirmación del carácter de norma con valor de ley –de reglamento parlamentario–, de la resolución del Presidente del Congreso de los Diputados que establecía y predeterminaba una única fórmula para jurar la Constitución, sin que sentencias posteriores profundizaran más en esta cuestión.

Sin embargo —*nadie sabe cómo ha sido*— el Tribunal Constitucional, en su sentencia en el Recurso de Amparo 1623/94, explicita una doctrina y deduce apodícticamente una conclusión que no había formulado antes de 1995 —*alguien sabe por qué ha sido*—, cuando afirma rotundamente que “*tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario **son susceptibles de impugnación a través del Recurso de Amparo constitucional**, por lo que el Recurso de Constitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los reglamentos de las Asambleas*” (fundamento jurídico número 2).

La posición del Tribunal Constitucional en el momento presente resulta clara y rotunda, aunque sea opuesta a la sustentada hasta ahora. La jurisprudencia del Alto Tribunal ha sido y es constante en que las normas que limitan el ejercicio de los derechos del diputado, que son de configuración legal-reglamentaria, deben tener también valor de Ley y, por tanto, han de establecerse o incorporarse necesariamente al Reglamento de la Cámara —en tal supuesto sólo podrá cuestionarse su constitucionalidad—. La novedad está en que hasta la última sentencia citada había otorgado —sin duda exageradamente—, **desde el punto de vista de su impugnabilidad**, idéntico valor al reglamento parlamentario que a las resoluciones o normas supletorias y criterios interpretativos integrativos de aquél; mientras que ahora, por primera vez, ha anulado una norma supletoria del reglamento, impugnada en vía de Amparo, sin invocar razones de constitucionalidad.

En consecuencia, si las propuestas anteriores, como se decía, pretendieran desarrollarse en resoluciones de la Presidencia de la Cámara o en normas de la Mesa, el Tribunal Constitucional podría anularlas tras un recurso de amparo, meramente por razones formales y sin entrar a considerar la constitucionalidad y el fondo del asunto.