

GENESIS Y CONSOLIDACION DEL REGIMEN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL DERECHO ESPAÑOL

LA DELIMITACION DE LOS TERMINOS DEL ESTUDIO

El análisis de una institución jurídica no requiere el remontarse a sus orígenes para solventar los problemas que actualmente manifiesta su aplicación. La actividad, en este supuesto, se limitará a la construcción del armazón dogmático de la misma y, posteriormente, se procederá a la resolución de los problemas particulares recurriendo a los postulados reconocidos por la ciencia jurídica. Así pues, un estudio actual de los grupos parlamentarios no necesitaría verse ilustrado con una sistematización de los antecedentes que en la historia parlamentaria han determinado su presente regulación y bastaría, tan sólo, con centrarse en el contenido de dicha regulación¹.

Desechado este primer motivo, el interés del examen de los grupos desde una perspectiva eminentemente histórica radica en dos razones. En primer lugar, continúa pendiente un estudio profundo en torno al nacimiento de los grupos en la historia constitucional española y, pese a que somos conscientes que el

1. No debe olvidarse en este aspecto que las normas parlamentarias presentan tanto en su interpretación como en su aplicación algunas peculiaridades; cfr. Diego LÓPEZ GARRIDO, «La producción del Derecho parlamentario: Una nueva perspectiva sobre su naturaleza», en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, vol. I (Madrid, Congreso de los Diputados, 1985), pp. 175 ss.; y León MARTÍNEZ-ELIPE, «Caracterización y fuentes de Derecho parlamentario», en *Boletín de Legislación Extranjera*, 54-57, 1986, pp. 3 ss., aun cuando discrepemos de algunas de las afirmaciones mantenidas por el autor en este último trabajo.

esfuerzo dedicado al cumplimiento de ese objetivo en este trabajo resulta insuficiente, conviene comenzar a establecer las premisas mínimas para ese futuro estudio. En segundo lugar, el examen histórico permite comprender con mayor facilidad algunos aspectos de la vigente articulación de los grupos y sus competencias en el ordenamiento español; y ello porque las interrupciones que ha sufrido el parlamentarismo nacional no han impedido que la regulación de la institución haya mostrado una excepcional continuidad. Por lo tanto, estas notas simplemente pretenden servir de ayuda a una más completa comprensión de la ordenación actual de los grupos mediante el conocimiento del proceso que ha seguido en su conformación.

La selección de antecedentes históricos referidos a los grupos se sustenta sobre una dualidad de limitaciones estrechamente concatenadas. De un lado, parte de una especificación de las notas que identifican a la institución acerca de la cual se rastrearán las referencias dentro de la historia parlamentaria española, pues únicamente cuando se conozca el objeto de examen se podrá omitir el estudio de otras figuras parlamentarias afines. De otro lado, en sentido inverso, se escogen con precisión los períodos de la práctica parlamentaria española que, entendemos, reúnen las condiciones mínimas para que la institución exista, desechando el resto de las etapas de nuestra compleja historia constitucional.

La definición del objeto se encuentra relacionada con la noción de grupo parlamentario que se adopte, y en esta cuestión resulta esencial la actitud del Derecho hacia la institución. Las agrupaciones más o menos estables de parlamentarios en las Cámaras existían con anterioridad al reconocimiento normativo de los grupos y, en ocasiones, pese a la persecución jurídica de los mismos. No obstante, la existencia de grupos parlamentarios depende de su asunción jurídica; será el Derecho el que establezca con carácter general qué agrupamientos de parlamentarios constituyen grupos, cuál es el *status* que recibe dentro del Parlamento la entidad formada y cuáles serán los márgenes para la actuación de tales entidades colectivas. Las agrupaciones de diputados que no reúnan las condiciones normativas carecerán, en consecuencia, de la consideración de grupo parlamentario. En este sentido, Waline ha descrito al grupo parlamentario como

«la reunión en el seno de una Asamblea parlamentaria y según las reglas establecidas por el Reglamento de ésta de un cierto número de elegidos que, teniendo en común un cierto ideal político, tratan de dar soluciones concurrentes a diferentes problemas del momento»².

Esta apreciación permite proceder a una distinción entre dos figuras afines: el grupo parlamentario y el grupo político. Un *grupo político* sería aquel conjunto homogéneo de personas que acceden mediante elecciones a una Cámara legislativa en las listas de un mismo partido o coalición electoral y que pretenden actuar unitariamente en la Asamblea sobre la defensa de un programa común. Para la satisfacción de dicho programa, y si reúnen las condiciones mínimas marcadas por las disposiciones reglamentarias, optan por constituirse en grupo parlamentario a través de los trámites adecuados, obteniendo con ello el reconocimiento de una peculiar posición jurídica dentro de la actividad general del Parlamento. Así, pues, el reconocimiento jurídico consolida la frontera entre ambas entidades: el grupo parlamentario existe como creación del Derecho parlamentario que asume (y en bastantes ocasiones se encuentra limitado por) la vigencia de unas realidades anteriores, los grupos políticos.

Partiendo desde esta perspectiva se puede mantener que los grupos no existieron desde siempre; es decir, desde que las Cortes de Cádiz inauguraran la reciente historia parlamentaria española. Nos parece incorrecto considerar, como mantiene Torres del Moral, que los grupos parlamentarios existieran bajo la idea de *grupo político* o de *grupo parlamentario ignorado* «antes e independientemente de su reconocimiento jurídico»³. Cuando aún no se había producido siquiera un reconocimiento jurídico parcial, resulta imposible calificar de grupo parlamentario a cualquier agrupación más o menos ocasional de parlamentarios que se produjera dentro de las Cámaras legislativas españolas durante el siglo XIX. No basta

2. «Les groupes parlementaires en France», en *Revue du Droit Public*, 6, 1961, p. 1173.

3. Antonio TORRES DEL MORAL, «Los grupos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, pp. 22 y 23.

con el agrupamiento esporádico de parlamentarios, no basta con la vigencia de una cierta disciplina de voto⁴; a nuestro entender, resulta determinante para la existencia de un grupo parlamentario el que éste *se manifieste con voluntad única* dentro de los trabajos parlamentarios y que, al mismo tiempo, la voluntad manifestada sea aceptada por los órganos del Parlamento y por los demás sujetos colectivos, *rechazando cualquier otro tipo de declaración proveniente de los componentes del grupo sobre la misma cuestión*. Antes de que se alcance una situación parlamentaria como la descrita, sólo se pueden aportar antecedentes tanto normativos como de hecho, *porque de nada sirve hablar de grupos parlamentarios cuando su actuación no tiene consecuencias sobre el desarrollo del proceso parlamentario*. Y aún debe matizarse más: no es preciso esperar a que una norma escrita regule la actuación de los grupos para estimar que han sido asumidos por el ordenamiento parlamentario; resulta suficiente con que una costumbre o práctica parlamentaria ampare la existencia de los entes colectivos o confiera consecuencias a una actuación de los mismos para que se admita la aceptación de los grupos en el ordenamiento parlamentario español. En conclusión, nos encontraremos en condiciones de localizar referencias históricas de los grupos cuando se produzca una asunción de los mismos por el ordenamiento jurídico y ejerciten facultades parlamentarias imputables sólo a ellos —y no sólo a sus componentes— que produzcan consecuencias en el proceso parlamentario. Las ocasiones en las que se puede producir esa asunción se presentan variadísimas; pero normalmente coinciden con la formación de las comisiones de las Cámaras, con la presentación de iniciativas parlamentarias o con la manifestación de la voluntad del grupo a través de un representante parlamentario, designado expresa o tácitamente.

A partir de esta reducción del ámbito material, creemos que

4. ARTOLA, cuando identifica el origen de los partidos en la Historia española, pone en contacto tres elementos: el grupo parlamentario, el comité electoral y la existencia de un periódico ideológicamente afin. Como antecedente sobre el nacimiento de la disciplina de voto trae a colación una propuesta de ALCALÁ GALIANO de 1822, que será llevada a la práctica por los *moderados* en la época del Estatuto Real. *Partidos y programas políticos 1808-1936*, vol. I (Madrid, Aguilar, 1977), pp 176 ss.

las referencias históricas sobre el nacimiento de los grupos en los Parlamentos constitucionales españoles se deberán ceñir a tres fases, cada una de las cuales requiere un enfoque particularizado. Una primera etapa, en la que se considerarán diversos precedentes parlamentarios anteriores al reconocimiento reglamentario de los grupos; dentro de dichos precedentes se tratarán tanto algunos indicios normativos recogidos en los sucesivos Reglamentos parlamentarios vigentes en las Cortes y en las Cámaras bajas españolas del siglo XIX, como algunos nítidos ejemplos de la práctica parlamentaria que se detectan en los Congresos instaurados bajo la vigencia de las Constituciones de 1869 y 1876. Una segunda etapa, que abarcará la Segunda República como momento histórico en el que se produce un reconocimiento jurídico expreso de los grupos parlamentarios. Y una tercera etapa que se refiere al período histórico que discurre entre la muerte del general Franco en 1975 y la aprobación de la Constitución; ésta acoge la más reciente y completa institucionalización de los grupos en nuestro ordenamiento parlamentario. No entraremos en este momento a fundamentar el porqué se inicia la exposición casi en el último cuarto del siglo XIX y no con anterioridad o con posterioridad, dejando esta cuestión para el próximo epígrafe.

LOS PRECEDENTES QUE MARCAN EL NACIMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Hasta el Reglamento provisional de 1931 no se encuentra ninguna referencia expresa a las minorías dentro de las normas parlamentarias que rigen el funcionamiento de los Parlamentos españoles de los siglos XIX y XX. Con anterioridad a este momento las referencias a los grupos se localizaban en ámbitos distintos. Se encuentran algunas menciones indirectas a la existencia de divisiones dentro de las Asambleas legislativas en algunos preceptos reglamentarios. Sin embargo, como constataremos, algunas disposiciones exigen un gran derroche de imaginación por parte del intérprete para deducir que en ellas se desea citar a los grupos parlamentarios. Frente a la parquedad de las normas escritas, los indicios más claros en torno a una aceptación jurídica de

los grupos se encuentran en las costumbres que la práctica parlamentaria va consolidando sucesivamente. El punto de partida para esa práctica continuada debe colocarse por múltiples razones en la Constitución de 1869 y su consolidación se produce bajo la vigencia de la Constitución de 1876. El argumento principal que confirma la última afirmación se puede enunciar en los siguientes términos: sólo bajo la vigencia de las mencionadas constituciones se articulan una serie de premisas positivas y consuetudinarias que permitieron el nacimiento y el funcionamiento en el Parlamento de unos sujetos colectivos según los requisitos definidos unas líneas atrás.

El derecho de asociación no es reconocido en un texto fundamental hasta 1869. «Tampoco podrá ser privado —establecía el artículo 17 de la Constitución— ningún español (...) del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública»⁵. Posteriormente será la Constitución de 1876, en su artículo 13, la que reitere el reconocimiento del derecho de asociación; aun cuando permanezca en suspenso desde la Orden de 7 de febrero de 1875 hasta el Real Decreto de 18 de mayo de 1887 y mediatizado desde 1881 por la distinción canovista que discriminaba entre «partidos legales» y «partidos ilegales»⁶. De cualquier forma, el reconocimiento de la libertad de asociación supone la admisión de que la sociedad se divide y encuadra en entes asociativos y que dicho fraccionamiento será trasladado —dependiendo de la tarea de filtrado que realicen las disposiciones electorales— al interior de las Asambleas legislativas. En definitiva, se había producido el reconocimiento del pluralismo

5. Cfr. José Antonio PORTERO, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional de España», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1, 1978, pp. 273 ss.; y Blanca OLÍAS DE LIMA, *La libertad de asociación en España (1868-1974)*, (Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977), pp. 26 ss.

6. Cfr. M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, vol. I, cit., pp. 161 ss. y pp. 325-326. En opinión de SÁNCHEZ AGESTA, cuando se reconoce el derecho de asociación en las leyes constitucionales de 1869 y 1876, «se pensó casi exclusivamente en las órdenes religiosas y nadie dedicó siquiera una alusión al derecho de asociación política»; «El reconocimiento constitucional de los partidos en España», en Pedro DE VEGA (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos* (Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1977), p. 239

político con las matizaciones que en cada momento histórico se impusieran; por lo tanto, distintas asociaciones políticas se presentarán ante el electorado y tomarán asiento en las Cámaras.

Otra nota que nos impide admitir la existencia de grupos con anterioridad a 1869 es la escasa consolidación de los partidos políticos, marcados por sus difusos límites ideológicos y por un lamentable raquitismo organizativo⁷. Si bien, el problema de la falta de entidad de los partidos se presentará como un defecto endémico en nuestra historia constitucional⁸, las fuerzas políticas consiguieron una cierta estabilidad durante la Restauración, aunque se asentara en premisas ficticias y sumamente endebles.

Por último, resulta imposible encontrar en los períodos constitucionales anteriores a 1869 un modelo de grupo parlamentario cercano al aquí mantenido. Y un ejemplo de esta afirmación se encuentra en la obra de Cánovas Sánchez dedicada a los *moderados*⁹, en la que dedica algunas páginas al «grupo parlamentario» de esta fuerza política. En ellas reconoce que ejerce el poder casi en exclusividad entre los años 1844-1854, excluyendo a las demás fuerzas políticas del Parlamento, que apenas si quedan representadas por algunos miembros. Consecuentemente, el único contraste posible queda articulado dentro del grupo moderado entre las tendencias que lo integran, normalmente la *ministerial*, la *puritana* y la *vilumista*. E, igualmente, ese supuesto grupo no obtenía reconocimiento alguno dentro del ordenamiento parlamentario. Frente a esta situación, en la práctica parlamentaria posterior a la Constitución de 1869, especialmente a lo largo de la Restauración, nos encontramos pruebas sobre la asimilación de una concepción de los grupos parlamentarios en los términos definidos.

7. Sobre el defecto de la desorganización y los problemas que conllevaba, vid. Andrés BORREGO, *De la organización de los partidos en España, considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la nación, y de realizar las condiciones del gobierno representativo* (Madrid, Anselmo Santa Coloma, 1855), *passim*.

8. Cfr. Jordi SOLÉ Y ELISEO AJA, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)* (Madrid, Siglo XXI 1984). pp. 126 ss.

9. *El Partido Moderado* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982), pp. 154 ss.

En virtud a las premisas articuladas vamos a proceder, primeramente, a una descripción de las referencias reglamentarias *indirectas* que se pueden conectar con los entes parlamentarios colectivos; y, posteriormente, a una sistematización de las costumbres parlamentarias que, a nuestro entender, atestiguan una progresiva asunción de los grupos por el ordenamiento jurídico.

1. LOS ANTECEDENTES JURÍDICO-PARLAMENTARIOS DE LOS GRUPOS

En las normas reglamentarias anteriores a las de la Segunda República se encuentran preceptos aislados que tangencialmente reflejan la división ideológica vigente en los Parlamentos constitucionales españoles. Sin embargo, el fraccionamiento ideológico no era considerado jurídicamente un elemento indispensable para que funcionase la maquinaria parlamentaria; y, por ello, se omiten referencias acerca de la existencia de los grupos y se elude cualquier concesión de facultades de actuación parlamentaria a los mismos. Comprobemos, por tanto, cuáles son esos indicios reglamentarios que anuncian o rechazan la vigencia de un fraccionamiento de hecho dentro de las Cámaras legislativas.

Hasta el Reglamento de 1873 el nombramiento de los órganos directores del Congreso de los Diputados se realiza mediante votación mayoritaria de la Cámara, admitiendo, tan sólo, una cierta corrección proporcional la elección de Secretarios¹⁰. Excepcionalmente el Reglamento de las Cortes Constituyentes de 1873 (artículos 8 ss. y 28), estableció el voto limitado para las elecciones de Vicepresidentes y Secretarios, pues los Diputados sólo podían escribir tres nombres en las papeletas con objeto de elegir cuatro cargos. La vigencia de esta norma constituirá un paréntesis, dado que las normas que rigieron el funcionamiento de los Congresos

10. Arts 4 a 9 del Reglamento de 1810, 14, 24 y 104 del Reglamento de 1813; 25 y 123 del Reglamento de 1821; 135 del Reglamento de 1838; 8 al 12 del Reglamento de 1847; 4 ss. del Reglamento de 1854; 8 a 12 y 31 ss. del Reglamento de 1867. Hasta entonces, y a partir del Reglamento de 1847, de los cuatro puestos a cubrir sólo se podían votar dos parlamentarios en las elecciones a Secretario de la Cámara dando paso a alguna minoría de la Cámara.

de la Restauración retornarían a la antigua regla, que dejaba a las fracciones únicamente la puerta del pacto y la transacción para la obtención de alguno de esos puestos.

Igualmente, las comisiones fueron nombradas hasta la norma de 1838 por los propios órganos de las Cámaras¹¹ y a partir de entonces —salvo excepciones— por las denominadas «Secciones» que, en número de siete, estaban integradas por los miembros de la Cámara mediante sorteo¹². En los Reglamentos de 1867 y 1873, de efímera vigencia, la designación de las comisiones se encarga a la votación directa de la Cámara, permitiendo el último una representación relativamente proporcional de algunas minorías al establecer que cada diputado votará a un candidato y al establecer el número de nueve miembros por Comisión¹³.

Torres del Moral cree detectar en el texto del artículo 82 del Reglamento de 1838¹⁴ una referencia a las minorías cuando permite una defensa agrupada de los *votos* de las fracciones en las que se divide la comisión siempre que ningún dictamen obtuviese la mayoría¹⁵. «La norma parece contemplar sólo el hecho o hechos repetidos de discrepancias, no que existan grupos organizados que sean continuos protagonistas de las mismas. Pero, sin duda, este artículo permitió que los grupos que ya existían pudiesen actuar políticamente dentro del Congreso de los Diputados»¹⁶

11 Normalmente por el Presidente (art. 4 y 5 del cap. VII del Reglamento de 1810) o por éste con los secretarios (arts 82 del Regl 1813, 87 a 89 del Regl. de 1829 y 51 y 52 del Regl. de 1834). La excepción a esta regla era el nombramiento directo por la Cámara de la Diputación Permanente (artículos 183 del Regl. de 1813 y 217 del Regl. de 1829)

12 Arts. 72, 86 ss. y 91 ss del Regl de 1838, 60 y 76 ss. del Regl. de 1847 y 64 ss. del Regl. de 1854.

13. Arts. 57 del Regl. de 1867 (con la excepción prevista en el art 64 l); y 46 y 47 del Regl. de 1873. En la norma del 73 se exige un mínimo de 30 votos para ser elegido entre los nueve miembros de la Comisión

14 «Los votos de los individuos de la comisión que disientan de la mayoría se extenderán por separado y se presentarán también al Congreso, como asimismo los votos de las diversas fracciones en que se divide la Comisión cuando no tenga mayoría ningún dictamen».

15. «Los grupos parlamentarios», cit , p 28.

16. *Ibidem*. Este precepto se repite en los posteriores Reglamentos arts. 79 del Regl. de 1841; 73 del Reg. de 1854; 74 del Regl de 1867; 57 del Regl de 1873, y 76 v 77 2 del Regl de 1918

Ciertamente, el precepto piensa en esporádicos agrupamientos de carácter excepcional en las comisiones de individuos libres; que pueden presentar en solitario sus votos particulares al Dictamen, o bien junto a otros miembros de la comisión con los que ocasionalmente coincida. Así, el artículo 106 de la misma norma, al establecer el mecanismo para el debate plenario de las enmiendas y votos particulares, mantendrá que «para este objeto el dictamen de la Comisión se considera como enmienda del proyecto de ley del Gobierno o del Senado, y los votos de las minorías de las Comisiones como enmiendas de los *de las mayorías*». Es decir, se imagina una Cámara con sucesivos agrupamientos de individuos en mayorías y minorías variables ante los diversos temas que progresivamente se sometan a su debate y discusión. Por lo demás, recuérdese que no se acepta la proporcionalidad como criterio organizativo de las comisiones, siendo elegidas por las Secciones.

Quizá, mucho más significativo que el precepto mencionado para descubrir una aceptación del pluralismo político por colectividades dentro de la Cámara sean dos datos. Primero, que a partir del Reglamento de 1838 se comience a exigir un número mínimo de voluntades de diputados para cumplir ciertas iniciativas y actos parlamentarios¹⁷; tendencia que se completará cuando a partir del Reglamento de 1847 se establezcan números topes de diputados para el apoyo de ciertas iniciativas¹⁸. Y, segundo, que resulta más explícito desde el punto de vista del reconocimiento de los grupos políticos el artículo 46 de aquella norma cuando prescribe que «los Diputados dirigirán siempre la palabra al Congreso y no a un individuo o *fracción del mismo*»¹⁹. En este supuesto, «fracción» debe entenderse como aquel sector identificado de parlamentarios en la Cámara

17. Arts 56, 112, 116, 133, 60, entre otros

18. Por ejemplo, el art. 85.

19. Este precepto se repetirá en términos similares en sucesivos Reglamentos: arts. 127 del Regl. de 1847, 39 del Regl. de 1854, 116 del Regl. de 1867, 99 del Regl. de 1873 y 141 del Regl. de 1918

2. LA ASUNCIÓN CONSUETUDINARIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Una consecuencia clara que se extrae de la observación de los textos Reglamentarios es su falta de preocupación hacia el fenómeno de los grupos. Probablemente, la única participación que tienen en el reconocimiento de los entes colectivos se reduzca a que no impidieron que la práctica parlamentaria consolidara reglas que introdujeran a las fracciones en la vida de las Cámaras.

Los precedentes parlamentarios que muestran una cierta aceptación de los grupos en las Cámaras legislativas españolas se pueden encontrar de manera esporádica a partir de 1869; aunque será durante el período histórico que abarca la Restauración de la monarquía borbónica y bajo la vigencia de la Constitución de 1876 cuando esas prácticas se multipliquen y consoliden. Ciertamente se trata de una etapa histórica de más de cincuenta años, que presenta características mutables en muy distintos momentos y que difícilmente puede ser reducida a la unidad. Pero, aislando en abstracto el funcionamiento de las sucesivas Cámaras bajas que se forman en ese período, se encuentran indicios de un cambio en la consideración de los grupos parlamentarios que provocará un progresivo reconocimiento de facultades de actuación parlamentaria a los mismos; especialmente, resulta significativo y ejemplar el período que abarca los últimos veinticinco años anteriores a la Dictadura primorriverista. A la cita de algunas de esas prácticas se dedica el presente epígrafe; aunque sería conveniente realizar con carácter previo algunas referencias a tres circunstancias sobre las que se asientan la realidad política y constitucional de la Restauración, dado que es la etapa histórica más extensa e importante de nuestra observación. Los datos que vamos a ofrecer resultan de sobra conocidos y han sido resaltados por los tratadistas dedicados al estudio parcial o general de la Restauración, por ello su descripción se efectuará de una manera bastante somera.

En primer lugar, el período histórico que discurre entre los años 1875 y 1923 se encuentra jalonado por frecuentes llamadas a la voluntad del cuerpo electoral. La consulta electoral que inau-

gura el parlamentarismo de la Restauración viene marcada por el sufragio universal²⁰ y por una brutal manipulación del electorado con objeto de obtener una mayoría parlamentaria afecta al Partido Conservador²¹. La manipulación de los resultados electorales será la regla distintiva de las elecciones celebradas en este período, ayudada, durante un tiempo, por el retorno al sufragio censitario (art. 11 de la Ley electoral de 8 de febrero de 1877) y apoyada en el dominio gubernamental de los distritos uninominales, tras el reconocimiento en 1890 del sufragio universal y la admisión de circunscripciones plurinominales (arts. 1 y 22 de la Ley electoral de 1890 y 21 de la Ley de reforma electoral de 1907). El dominio fraudulento de las elecciones será una máxima seguida con modélico respeto por los distintos gobiernos, ya sean de tendencia conservadora, ya sean de inspiración liberal. El titular de la cartera de Gobernación era el encargado de «crear» la opinión y asegurar la mayoría al futuro gobierno; para ello no se recurría a la movilización política, ni al encuadramiento de la opinión de manera disciplinada por los partidos, sino al dominio de las circunscripciones por los caciques locales bajo la supervisión y coordinación de los gobernadores civiles²². El gobierno de turno elaboraba la mayoría y la oposición, llevando a la Cámara los candidatos adecuados²³, elección tras elección hasta el golpe militar de 1923.

²⁰ Las elecciones se celebran siguiendo los mandatos de la Ley de 23 de julio de 1873, en todos los aspectos no reformados por el Decreto de 1 de octubre 1875.

²¹ El Ministro de la Gobernación, ROMERO ROBLEDÓ, fue el artífice del fraude electoral y de la mayoría gubernamental para los conservadores. Cfr. Manuel MARTÍNEZ CUADRADO, *Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931)*, vol. I (Madrid, Taurus, 1966), pp. 221 ss.

²² Una descripción sobre el funcionamiento del sistema, en José VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)* (Madrid, Alianza, 1977), pp. 353 ss. El esquema de la manipulación de las elecciones se consolidó tan firmemente que incluso funcionó a la perfección cuando los gobiernos (como en 1891 con SILVELA o en 1903 con MAURA) decidían declararse neutrales y no remitir instrucciones a los gobernadores civiles (J. VARELA, *op. cit.*, pp. 302-303 y 342-343).

²³ Sobre la determinación y elección de los *encasillados* o *cuneros*, vid. Francesc DE CARRERAS y Josep M. VALLÉS, *Las elecciones* (Barcelona, Blume, 1977), pp. 219 ss.; y Melchor FERNÁNDEZ ALMAGRO, «Las Cortes del siglo XIX y la práctica electoral», en *Revista de Estudios Políticos*, 5, 1943, pp. 387-388.

Aun así, la evolución del régimen cedió sitio en el interior del Congreso a unos escasos representantes radicales, republicanos y socialistas, especialmente a partir de las elecciones de 1910²⁴.

En segundo lugar, rige durante este período una ausencia de partidos estructurados, al menos en lo que hace referencia a las fuerzas políticas que eran llamadas al ejercicio del gobierno. Las fuerzas políticas se conforman como partidos de notables, cuyo ámbito natural de actuación se limita a la vida parlamentaria, y se aprestan en torno a una relevante personalidad; al mismo tiempo, en su seno se producirá la selección de los futuros líderes parlamentarios²⁵. Los partidos de gobierno vienen seleccionados por la primigenia distinción canovista entre *partidos legales* y *partidos ilegales*, vigente hasta 1885; y que dejará extramuros a todos aquellos sectores que no acepten la monarquía o que la acepten de manera tibia. A partir de esa fecha, los partidos gobernantes vienen definidos por el denominado «turno de oficio», en virtud al cual la Corona llamaba a la Presidencia del Gobierno en cada ocasión a los liberales o a los conservadores. El transcurso de los años permitirá asistir a un fraccionamiento irreversible de los tradicionales partidos liberal y conservador, especialmente desde que se produce el acceso de Alfonso XIII a la Corona²⁶. Frente a los partidos dinásticos, las fracciones republicanas no presentan un aspecto más cohesionado y definido; las fuerzas republicanas se disgregaban por personalidades, suscribían alternativamente insólitas alianzas y no consiguieron superar sus rencillas internas para coaligarse definitivamente, pese al buen resultado que en algún momento les dio²⁷. La debilidad de las estructuras partidistas de la Restauración quedará de manifiesto cuando la Dictadura de Primo de Rivera las suprima para que nunca vuelvan a resucitar²⁸.

24. Cfr. M. MARTÍNEZ CUADRADO, *Elecciones y partidos de España*, vol. II, cit., *passim*.

25. M. MARTÍNEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora* (Madrid, Alianza, 1980), pp. 70 ss.

26. Cfr. M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos*, vol. I, cit., p. 360

27. Cfr. M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos*, vol. I, cit., pp. 386-387. y M. MARTÍNEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora*, cit., pp. 460 ss.

28. «La descomposición interna del régimen monárquico —ha escrito MONTERO— al menos desde 1917, incluía también una crisis más localizada

En tercer, y último lugar, durante la Restauración lo verdaderamente trascendental para el Gobierno no consistía en contar con la confianza de la Cámara, sino con la confianza de la Corona. El convencimiento del monarca, alcanzado tras valorar discrecionalmente los factores políticos del momento, determinaba el cambio de partido en el Gobierno, con independencia de la distribución de fuerzas vigente en las Cámaras. El Rey llama alternativamente a uno u otro partido para no ser considerado *exclusivista* y su confianza lleva anexa la concesión del Decreto de disolución al nuevo Ejecutivo para que se «fabrique» una cómoda mayoría mediante un proceso electoral²⁹. La alternancia en el Gobierno gozó de la «neutralidad» de la Corona hasta 1902, momento en el que accede Alfonso XIII a la Jefatura del Estado, que procedió con mayor aleatoriedad en la selección de la persona del Jefe del Gobierno y en la determinación de las circunstancias para el cambio, provocando la aceleración del proceso de disolución de los partidos dinásticos³⁰.

Sobre la triple dinámica descrita tendrá lugar la admisión de los grupos en el ordenamiento español, un dato que se manifestará también en tres líneas: Con referencia a la concepción que sobre los grupos domina en la Cámara baja de esta época, a las funciones de actuación parlamentaria que asumen y ejercitan y a la for-

de los partidos históricos —Conservador y Liberal—, que acabaron convirtiéndose en lo que nunca habían dejado de ser, pero entrevisto ahora con especial dureza: comités de notables, instrumentos de corrupción electoral y agencias de poder exclusivo de la clase política». «La CEDA: el partido contrarrevolucionario hegemónico de la II República», en Manuel RAMÍREZ (comp.), *Estudios sobre la II República española* (Madrid, Tecnos, 1975), p. 93. Vid. también Francisco ASTARLOA, «La crisis de la Monarquía y la crisis de los partidos en el reinado de Alfonso XIII», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palma de Mallorca*, 5, 1983, pp. 7 ss.

29 Cfr. Manuel CUEVAS, «Las comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 147, 1925, pp. 343 ss.; Antonio M. CALERO, «Las prerrogativas regias en la Restauración: teoría y práctica», en *Revista de Estudios Políticos*, 55, 1987, pp. 273 ss.; en la misma *Revista*, Mariano GARCÍA CANALES, «La prerrogativa regia en el reinado de Alfonso XIII: interpretaciones constitucionales», pp. 317 ss.; y J. VARELA, *Los amigos políticos*, cit., pp. 137 ss.

30. Cfr. M. MARTÍNEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora*, cit., pp. 400-401; y M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos*, vol. I, cit., pp. 350-351

ma bajo la que se manifiesta la disciplina en el interior de los grupos. Estudiemos por separado cada una de ellas, reconociendo lo limitado de una exposición que se articulará en torno a las referencias a los grupos localizadas en los *Diarios de Sesiones de las Cortes o del Congreso*.

2.1. *La concepción de los grupos dominante en las Cámaras.*

Castillo Alonso aún definía en 1910 a la minoría como «fracción de un cuerpo electoral o en general de un cuerpo deliberante que expresa su opinión votando contra el mayor número»³¹. No resulta preciso aclarar lo alejada que queda esta noción de la mantenida en páginas anteriores con respecto a los grupos parlamentarios; pero —y he aquí lo importante— también con respecto a la idea de grupo que por tales fechas se consolidaba en el Parlamento nacional.

Las Cortes de 1869 marcan el inicio de una progresiva conformación de los grupos más allá de simples minorías de opinión y voto. Los mismos irrumpirán en las Cámaras, tras una lenta evolución como algo natural que se presenta paralelo a la actuación de los diputados, sin que lleguen a suplantar la importancia del político individual, algo inconcebible en un constitucionalismo asentado sobre el mandato representativo³². Los grupos, que son mencionados por los oradores parlamentarios con diversos apellidos —normalmente, «minorías» u «oposiciones»—, reciben censuras y muestras de indignación del conjunto de la Cámara cuando se empeñan en actuaciones antiparlamentarias³³.

Estos indicios se generalizan y amplían durante la Restauración,

31. Gonzalo del CASTILLO, voz «Minoría», en *Enciclopedia Jurídica Española*, vol. XXII (Barcelona, Seix, 1910), p. 570.

32. Los arts 40 y 41 de la Constitución de 1869 recogían, respectivamente, el principio de representación nacional y la prohibición de todo tipo de mandato de los electores a los parlamentarios.

33. Por ejemplo, vid. las críticas que recibe la actuación obstruccionista de la Minoría Republicana, durante el debate de una proposición presentada por el canovista ROMERO ROBLEDO (*DSC*, 320, de 19 de diciembre de 1870, pp. 9241 ss; especialmente las censuras recogidas en las pp. 9252 ss.).

pues este período supone para los grupos parlamentarios —según la conocida sistematización de Triepel— *el paso de la mera tolerancia al reconocimiento explícito*. Dentro del régimen político derivado de la Constitución de 1876 se preveía la institucionalización de un Parlamento en el que convivieran una mayoría, que votara a favor de las propuestas gubernamentales, y unas minorías, que realizaran una labor de oposición continuada. Así tiene oportunidad de manifestarlo el Ministro de la Gobernación (Romero Robledo) en contestación a un representante de la *Minoría Constitucional* en la segunda sesión que celebra la Cámara baja de la Restauración:

«He pedido la palabra para apelar al país, puesto que al país se apela por los Diputados de la Minoría, que aquí no hay ninguna dificultad, que aquí hay un Parlamento que empezará a serlo desde hoy, que habrá mayoría y minoría, sin dificultades de ninguna clase, que esas dificultades son la esencia del gobierno representativo, que aceptamos y defendemos»³⁴.

El esquema se intentaba apoyar sobre la existencia de una mayoría y una oposición; la posible fragmentación de ésta era algo accidental. La gran contraposición se pretendía establecer, como reconoce Moret, entre liberales y conservadores como partidos dinásticos y legales: «El partido liberal que el señor Sagasta representaba, cualquiera que fuera su nombre, llámese constitucional o lusionista, era el representante de todos los grupos de izquierda, tenía un sentido claro y definido, en oposición al partido conservador»³⁵. La realidad desmentiría en parte el anhelo de homogeneidad en la mayoría y en la oposición. Las etiquetas liberal y conservadora eran lo suficientemente amplias para que cupiesen un sinnúmero de tendencias y posturas (intercambiables en ocasiones) en ambos bandos. Y, además, no llegan a impedir en ningún momento el acceso a la Cámara de otras fuerzas: republicanos, moderados, carlistas, tradicionalistas, radicales, socialistas, etc., aunque el ejercicio del gobierno les estuviera siempre vedado.

³⁴ DSC, 2, de 16 de febrero de 1876, p. 14

³⁵ DSC, 161, de 26 de junio de 1882, pp 4800-4801. Esta idea es defendida en diversos supuestos, pero quizá la situación más patética sea la defensa que de ella haga POSADA HERRERA en 1884, al tiempo que reconoce los caminos de fragmentación que ha emprendido la mayoría gubernamental (liberal) en aquel momento (DSC 8, 4 de enero de 1884, pp 69-70).

La importancia de la oposición en el régimen político ideal de la Restauración era tal que la ausencia de las minorías en la Cámara ejerciendo sus competencias de oposición parlamentaria, no sólo deslegitimaba al gobierno representativo que se trataba de consolidar, sino que en el fondo podría hacer peligrar su propia existencia. En este sentido se produjeron advertencias dentro de la Cámara por oradores de muy distinta procedencia, con el fin de conjurar el peligro de que ciertas fuerzas quedaran más allá de los márgenes ideológicos del régimen y lo pudieran combatir extraparlamentariamente. «La ausencia de las minorías, señores, es perjudicial a los intereses del país, es perjudicial al brillo del sistema parlamentario, dañosa a las mayorías, contrario al interés de las minorías, y hasta al interés de todos los gobiernos que se sienten en aquel banco (...). Son falsos consejeros vuestros, y me dirijo ahora a la mayoría, que creen que las mayorías pueden conservar su importancia cuando las minorías faltan de estos escaños. ¡Ah, señores! Las mayorías conservarán siempre su autoridad legal, ¡pero cuando no tengan con quien discutir, les faltará siempre la autoridad moral!»³⁶. Por otro lado, la amenaza o el abandono consumado de la Cámara de una minoría suponía, primero desajustar el esquema constitucional y, segundo, una advertencia de que si el régimen parlamentario no proporcionaba a ese sector político un ámbito adecuado en el que actuar se recurriría a otros métodos más efectivos al margen de la legalidad³⁷.

36. POSADA HERRERA, *DSC*, 90, de 26 de enero de 1880, p. 1526. Resulta interesante la contestación al discurso que realiza CÁNOVAS DEL CASTILLO, a la sazón Presidente del Gobierno (pp. 1528 ss.). En un sentido similar se había pronunciado tangencialmente el Marqués de MUROS en la sesión de 28 de abril de 1877 (*DSC*, 4, pp. 27 y 28).

37. Abandonos de las Cámaras tenemos bastantes; el del Partido Liberal en las legislaturas de 1877, de 1879 a 1880 y de 1896 a 1898 (*DSC*, 11, de 25 de mayo de 1896); el de la Minoría Republicana en la Legislatura de 1893 al 1894 (*DSC*, 31, de 13 de mayo de 1893, p. 928) y en la Legislatura de 1905 a 1907 (*DSC*, 108, de 13 de marzo de 1906, pp. 3270 y 3271); el de la Minoría Carlista en la Legislatura de 1896 a 1898 (*DSC*, 94, de 3 de septiembre de 1896, pp. 812 y 813); y las Minorías Regionalistas en 1906 (*DSC*, 109, de 14 de marzo de 1906 p. 3286). La interpretación del abandono como una amenaza de acciones extraparlamentarias se encuentra en José VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos*, cit., *passim*.

Junto al abandono del Parlamento, el otro instrumento utilizado por las minorías para poner en tela de juicio el régimen parlamentario se presenta menos original: consiste simplemente en el recurso al mecanismo de obstruir y dificultar las tareas parlamentarias. La desesperación por la conversión del proceso parlamentario en algo penoso y estéril como consecuencia de esa actuación se manifiesta en ocasiones mediante llamamientos en sede parlamentaria de algún diputado al Gobierno³⁸.

Todas estas nuevas circunstancias reflejadas en la práctica parlamentaria nos permiten comprender la importancia estructural que adquieren las fracciones en la vida del Parlamento. Ese relieve se acentúa a medida que avanza el régimen monárquico. Así, encontramos supuestos en los que se suspendieron los trabajos de la Cámara o de algunos de los órganos hasta que alguna minoría hubo formado su decisión³⁹, o que fueron consultadas las minorías o sus representantes sobre alguna cuestión parlamentaria por algún diputado⁴⁰, por algún órgano de la Cámara⁴¹ o por el propio Gobierno⁴². Las minorías dejan, en conclusión, de definirse como

38. Vid., por ejemplo, la pregunta del Marqués de MOCHALES al Gobierno y al Presidente de la Cámara acerca de si tienen prevista alguna medida frente a la actuación obstruccionista seguida por la Minoría Republicana (*DSC*, 85, de 27 de noviembre de 1903, pp. 2447-2448), o anteriormente la proposición incidental de PACHECO, en *DSC*, 31, de 13 de marzo de 1893, p. 929.

39. Cfr. la intervención de DIZ ROMERO, en *DSC*, 9, de 5 de enero de 1884, p. 92; o la de PÍ Y MARGALL en la sesión de 10 de marzo de 1893 (*DSC*, 30, p. 918).

40. Vid. *DSC*, 19, de 26 de octubre de 1904, pp. 450-455.

41. *DSC*, 216, de 26 de mayo de 1908, en la que el Presidente altera el orden del día «con la venia de las minorías de la Cámara» (pp. 6718 y 6719); *DSC*, 4, de 12 de enero de 1921, en un momento del debate se reconoce que resulta costumbre, o a veces requisito, de actuaciones posteriores, el efectuar exploraciones sobre algún trámite parlamentario cerca de los jefes de las fuerzas políticas. Ya en 1916 AZORÍN describía como una *práctica consolidada* estas reuniones en los siguientes términos: «el Presidente llama a su despacho a los grandes oradores que han intervenido en el debate, es decir, a los jefes de las minorías, y allí, a puerta cerrada, se elabora lo que se llama una fórmula»; *Parlamentarismo español (1904-1916)*, (Madrid Calleja, 1916), p. 380.

42. Cfr. *DSC*, 53, de 10 de diciembre de 1904, pp. 1743 ss.

un bloque en oposición a la mayoría gubernamental para definirse como sectores de las Cámaras esenciales para su buen funcionamiento.

2.2. *Las funciones propias que asumen las minorías.*

Los Reglamentos parlamentarios, tanto el modificado de 1847, como el de 1918, continúan durante la Restauración otorgando la titularidad para el ejercicio de las funciones dentro de la Cámara a los diputados y olvidando a las minorías. No obstante, en el apartado anterior se ha comprobado el cambio de concepción que se produce con respecto a los grupos; pues bien, las nuevas ideas acerca de los grupos se completan con una observación de los términos en los que las minorías asumen el desempeño de facultades en la conformación de la voluntad de la Cámara. La captación de competencias en el proceder parlamentario fue realizada por vía consuetudinaria y en una evolución irregular, alcanzando una cierta plenitud en los últimos veinte años del período comentado.

La *formación de las comisiones* admiten a partir de la segunda de las normas reglamentarias mencionadas una cierta proporcionalidad en su composición. La regla general continuará concediendo a las Secciones la designación de entre sus integrantes los diputados que compondrán cada comisión. La distribución podría hacerse por votación mayoritaria de cada Sección (arts. 62.1, 67 y 68) o mediante procesos de elección basados en voto limitado (artículos 63.2 y 65). Frente a la norma general algunas pocas comisiones eran elegidas *directamente* por la Cámara, con voto limitado: la Comisión interna de incompatibilidades e incapacidades (art. 9) y la Comisión de Reglamento (art. 64). Con independencia de lo establecido en el Reglamento hacia el final del régimen, en sus postreras legislaturas⁴³ se afianza dentro de las minorías y en el propio Gobierno una clara voluntad política por estructurar las Comi-

43. Con anterioridad se había presentado una proposición por varios Diputados con el fin de conseguir un acuerdo del Congreso favorable al nombramiento de una Comisión de investigación «en que están representados todos los partidos que existen en las actuales Cortes» (DSC, 35, de 2 de marzo de 1887, pp. 877 ss.). El debate de la proposición no ofrece razones para esta peculiar petición y finaliza siendo retirada por sus autores

siones, dando entrada en su seno al mayor número posible de fuerzas políticas. En este sentido, en la legislatura de 1923, en plena descomposición del régimen, encontramos un debate entre las minorías Socialista y Republicana y el Ministro de la Gobernación⁴⁴. Aquélla se queja de la no inclusión de su candidato en la Comisión provisional de Incompatibilidades, a lo que contesta el Ministro que se ha intentado incluir una representación de las fuerzas asentadas en la Cámara dentro de la Comisión y, por ello, entró el diputado Guerra del Río por las izquierdas; la segunda minoría rechaza al diputado designado porque desea entenderse directamente con el Gobierno. Quizá, más ilustrativa puede presentarse la declaración que el Presidente de la Cámara había realizado en la legislatura anterior (1920-1921), por la que reconocía la representación de los grupos en las comisiones por los miembros que en ellas se sentaban. La Presidencia, ante la imposibilidad de que un miembro de la Comisión de Gracia y Justicia pudiera estar presente para mantener un voto particular, trasladó, de hecho, el ejercicio de tal facultad al grupo en el que se encontraba inscrito, estableciendo un claro precedente parlamentario:

«El Presidente está dispuesto a dar toda la amplitud necesaria para que la minoría a la que el señor Romeo pertenece (), no deje de tener la posibilidad de expresar su opinión, ya que no tiene en la Comisión de Gracia y Justicia otra representación que la del señor Corujo. Y recordando lo que en otros casos se ha hecho, aún con menos motivo que en este (...), creo que como este señor, más que a su propia persona, lo que lleva es la representación en esa Comisión del criterio de la minoría a la que pertenece, puede esa minoría expresarla; y así quedó convenido ayer con su jefe y hasta se habló de la persona bien distinguida, que forma parte de esa minoría que habría de hacerlo, y además se convino que el Presidente consideraría puesta la firma del señor Corujo siempre que constase la manifestación expresa de conformidad de dicho señor (como otras veces se ha hecho, la Cámara me autoriza a hacerlo ahora), hasta el momento en que hubiera recobrado su salud y pudiera ponerla auténtica y autógrafa al pie del voto particular»⁴⁵.

44. *DSC*, 11, de 24 de mayo de 1923, pp. 18 ss

45. *DSC*, 38, de 14 de abril de 1921, p. 1298.

La excesiva extensión del texto reproducido se debe a la comprensión que permite de los estrictos límites del equilibrio en el que se desarrolla la distribución de competencias parlamentarias legales y reales entre los diputados y sus grupos. Por lo demás, esta manifestación, que proviene de la Presidencia de la Cámara y que a partir de ahora se considerará un precedente interpretativo, cristaliza formalmente lo que hasta entonces había regido como una práctica no definida.

Si la referencia a la composición de las comisiones en base a criterios más o menos proporcionales no se ha localizado hasta el final de la Restauración, las intervenciones de oradores en nombre de sus minorías es una práctica que se consolidó desde los albores de las Cortes monárquicas. En la segunda sesión de la legislatura que discurre entre febrero de 1876 y enero de 1877 el diputado Navarro Rodrigo interviene, en nombre de la Minoría Constitucional, contra el requisito del juramento que se impondría a los Diputados si se aceptase íntegro el texto del Reglamento de 1847 como norma de funcionamiento para el Congreso ⁴⁶. Los oradores no eran reconvenidos por las Presidencias de la Cámara, e incluso uno de los que en ellas se sentaron reconoció «que todo Sr. Diputado tiene derecho y más si habla en legítima representación de una minoría parlamentaria, para oponerse a un acuerdo» ⁴⁷. En algunos momentos llegó a tal extremo la aceptación del hecho de que cada Diputado al hablar transmitía la voluntad de su grupo (al menos en ciertos trámites parlamentarios), que, cuando esto no era así, el propio orador hacía la correspondiente advertencia a la Cámara para no implicar a la minoría en las responsabilidades que se deri-

46. DSC, 2, de 16 de febrero de 1876, p. 13 Dirá en un momento de su intervención: «Hechas estas observaciones sin afán de oposición, que no quiero esforzar, que no quiero desenvolver, debo hacer en nombre de la minoría constitucional que aquí se sienta, una protesta solemne, una manifestación terminante (...). Bueno es hacer constar de una manera cumplida y terminante que la minoría constitucional, no por las ideas que ha sostenido hoy por mi humilde órgano ha cambiado de actitud, ha variado en sus propósitos de adhesión y respeto a los poderes del Estado: la minoría constitucional que aquí se sienta, es verdad, tiene que confesarlo, no ha hecho mucho, poco ni nada por la restauración de la Monarquía que hoy tiene nuestro consentimiento».

47 DSC, 108, de 14 de mayo de 1889, p. 2934

varan del contenido de su intervención ⁴⁸. A lo largo del parlamentarismo de la Restauración se produce una inversión de los términos y resulta tan importante hablar respaldado y en nombre de un colectivo, que, cuando los jefes de las fracciones no tenían tras de sí el nombre de una fuerza política a la que referirse y con la que catalizar y justificar su intervención, recurrían a puntualizar que se pronunciaban en nombre suyo y de «unos amigos» ⁴⁹.

Por último, en lo que al ejercicio de iniciativas se refiere, el silencio reglamentario se combina con una cierta práctica dentro de la Cámara de atribuir facultades a las minorías, permaneciendo las mismas, sin embargo, formalmente en manos de los diputados, individualmente o en concurrencia con otros miembros de la Cámara. Resulta, por ello, excepcional que la Presidencia reconozca, como hace en la sesión de 15 de junio de 1905, que unas proposiciones no de ley estaban presentadas por la Minoría Republicana al estar firmada la iniciativa por alguno de sus más conspicuos representantes ⁵⁰; o que se consolide al final de la Restauración, como reconoce el Presidente de la Cámara, la práctica de que cuando una minoría solicita una votación nominal no haga falta que se levante el número de Diputados reglamentariamente exigido ⁵¹. Y, tan sólo una facultad de actuación parlamentaria se confiere en *exclusiva* a los grupos parlamentarios mediante la consolidación de una costumbre parlamentaria: la posibilidad de

48 Cfr la intervención de MONTES SIFERRA en la mejor línea liberal, e incluso antiparlamentaria, en *DSC*, 67, de 25 de febrero de 1899; y la explícita intervención de BURREL, en *DSC*, 80, de 28 de octubre de 1907, p. 2109: «No necesito decir más; la minoría liberal tiene su jefe, el jefe de la minoría liberal define, pero aún cuando estuviera ahora presente (. . .), también habría hablado yo porque sé perfectamente producirme con independencia por mi parte, con respeto para mi jefe, pero al mismo tiempo sin que mis responsabilidades puedan ser endosadas a nadie, y esa pregunta que S S me hace podría hacerla, con mayor fundamento, a personalidades más ilustres de la Cámara».

49. Esta actitud se hace más frecuente cuando las fuerzas parlamentarias, tanto las dinásticas como las de oposición al sistema, comienzan a fraccionarse Cfr , a modo de ejemplo. *DSC*, 18 de 10 de enero de 1883, pp. 396 ss; *DSC* 120, de 13 de mayo de 1895, pp. 3806-3807; etc.

50 *DSC* 58 pp 1895 ss

51 La declaración del precedente se encuentra en el *DSC*, 61, de 2 de junio de 1921.

efectuar una explicación del sentido en el que ha votado la minoría, algo no previsto en el Reglamento e incluso tendencialmente negado⁵². A lo largo de las distintas legislaturas se encuentran explicaciones de votos realizadas por los jefes de las minorías cuya mención haría reiterativas estas notas⁵³; basta mencionar que el Presidente de la Cámara termina reconociendo que «no es reglamentario explicar el voto, pero la práctica consagrada por la tradición es que sólo pueden explicar el voto de la minoría a que pertenezcan, los jefes de las fuerzas parlamentarias»⁵⁴.

Todas estas prácticas y precedentes serán recogidas —como estudiaremos— en las normas reglamentarias que sirvieron de cauce organizativo y procedimental a las Cortes republicanas.

2.3. La disciplina dentro de las minorías.

El tercer punto que queremos tratar —aunque con menor detenimiento— para comprender mejor la institucionalización de los grupos que se produce en esta época se circunscribe a la vigencia de la disciplina de voto. El carácter de partidos de notables que manifiestan las fuerzas políticas en la Restauración puede resultar un indicio de una escasa disciplina de voto. No obstante, los grupos, incluso los grupúsculos que se forman tras el fraccionamien-

52. El art. 187 del Reglamento de 1847 permitía que «todo Diputado que se halle presente en una votación que no sea secreta, puede salvar su voto *sin motivarlo*, en el acto de la sesión inmediata...»; un precepto similar se encuentra en el Reglamento de 1918 (art. 190).

53. Por el carácter iniciático que manifiesta baste mencionar la intervención de SAGASTA el 8 de abril de 1876 (*DSC*, 38, p. 732).

54. *DSC*, 39, de 26 de noviembre de 1919, p. 1349. En la siguiente sesión volverá a repetir que «no pueden usar la palabra 409 Diputados a título de explicar su voto, pero que si bien el precepto reglamentario lo prohíbe, es régimen aceptado en todos los parlamentos del mundo (*sic*) y tradicionalmente sentido en el nuestro, conceder esa facultad a las fuerzas políticas» (*DSC*, 40, de 27 de noviembre de 1919, pp. 1405 y 1406). Ante la insistencia de los diputados, el Presidente reitera el precedente en la Legislatura siguiente (*DSC*, 15, de 16 de febrero de 1921, pp. 510 a 512; y *DSC*, 16, de 17 de febrero de 1921, p. 522; en esta última sesión el Presidente usa el precedente para denegar el uso de la palabra a un diputado).

to de los grandes partidos, parecen presentar una elevada disciplina de voto, aun cuando su solidez no alcance los extremos con los que se manifiesta en la actualidad. En esencia, la disciplina se convertía en una máxima capital si se deseaba la reelección al escaño. Dentro de la mayoría cada diputado debía su cargo al Gobierno, y en última instancia al Ministro de la Gobernación; en la oposición, los más disciplinados y sus séquitos contaban con más probabilidades de ser «considerados» cuando el partido indefectiblemente llegara a ocupar el Ejecutivo. Las disensiones dentro de los partidos y las indisciplinas de voto constituían el heraldo de lo que con seguridad finalizaría con una ruptura de la mayoría o la minoría y la salida de ellas de algún personaje con su cohorte, con su minoría o sus «amigos políticos», a la espera de mejores tiempos⁵⁵.

Bajo este esquema de premios y castigos nos encontramos dentro de los *Diarios de Sesiones* una valiosa muestra que ejemplifica cómo funcionaba en algunos supuestos la disciplina del partido en el poder. En la Sesión de 23 de junio de 1892⁵⁶ tiene lugar un debate bastante interesante. El día anterior, el Gobierno había perdido una votación en el debate de los presupuestos, lo que había significado el rechazo del artículo 6 del proyecto⁵⁷. Al inicio de la Sesión del día 23 un elevado número de diputados de la mayoría, amparándose en la facultad que les reconocía el artículo 187, *in fine* del Reglamento, expresaron su adhesión a la que había sido la minoría en la votación conflictiva, provocando la indignación de la oposición. El hecho era insólito, pero no extraño: la mayoría, si

55. Son buenos ejemplos en este sentido los reagrupamientos y separaciones que se producen cuando un Gobierno está a punto de caer y ser sustituido por el partido contrario, perfectamente explicados para la primera etapa de la Restauración por J. VARELA, *Los amigos políticos*, cit.; por ejemplo, la salida de los centristas de Alonso Martínez en 1876 (p. 141); la no votación por cuarenta diputados liberales a Sagasta para la Presidencia del Congreso, ocupando la Presidencia del Gobierno Posada Herrera y la actuación de éste (pp. 186 y ss); la actitud de la Cámara bajo el Gobierno de Sagasta tras las elecciones de 1886 (pp. 288 y ss); o la forma de evidenciar Silvela su escisión en la sesión de 7 de diciembre de 1892 enfrentándose dialécticamente a su jefe, Cánovas (p. 305).

56. DSC, 230.

57. DSC, 229, de 12 de junio de 1892, pp. 7188 y 7189.

quería mantener el Gobierno, no sólo debía permanecer triunfante y homogénea, sino que además tenía que parecerlo a los ojos del Monarca. Ante el voluntarismo de los miembros del Partido Conservador, Sagasta inicia un debate en el que explicará el origen de la diligencia mostrada por aquéllos a adherirse al sector derrotado en la votación sobre el precepto presupuestario⁵⁸. El jefe de la Minoría Liberal lee una circular del Presidente del Gobierno (Cánovas del Castillo) a los diputados de la mayoría con el siguiente contenido:

«El Presidente del Consejo de Ministros B. L. M. al señor () Su querido amigo y le ruega que a primera hora de la tarde, en la sesión de mañana, se adhiera al voto de la minoría en el artículo 6.º de los presupuestos, en el cual ha sido derrotado el Gobierno por haberse ausentado del salón nuestros amigos; rogándole, además, que todos estos días, en que ha de haber votaciones frecuentes, procure estar con asiduidad en el Congreso para no caer en el ridículo sufrido esta tarde»⁵⁹.

Esta práctica no parece que se presente aislada, pues cuando comienza su lectura algunos diputados le interrumpen y le preguntan si no estaría leyendo un texto de los enviados en el año 88, cuando el jefe del Partido Liberal ocupaba la Presidencia del Gobierno⁶⁰. «Porque ni aquí hay nada de extraño ni de insólito, ni digno de estos apóstrofes de 'inconscientes', ni de marcar un precedente que no debiera seguirse jamás; ni hay más que lo que hizo el Sr. Sagasta siendo Presidente del Consejo de Ministros, lo que ha hecho el Sr. Cánovas y lo que seguirán haciendo todos los presidentes de todos los Gobiernos futuros con sus amigos»⁶¹.

58. La intervención en *DSC*, 230, 1892, cit., pp. 7217 y ss.

59. *DSC*, 230, 1892, pp. 7217-7218. La notificación, comenta SAGASTA, ha sido girada por error a un diputado de la minoría; de cualquier manera, también puede haber sido filtrada o enviada con la intención de tentar a la disidencia, dado que se niega a desvelar la personalidad a la que va dirigida pese a las insistentes peticiones de algunos parlamentarios de la mayoría.

60. *DSC*, 230, 1892, p. 7217. Incluso MOCHALES indica al orador que VILLANUEVA sigue conservando algunos B.L.M. en blanco de aquella época.

61. *DSC*, 230, 1892, cit., p. 7218; las palabras son del Ministro de Ultramar, entonces el inefable ROMERO ROBLEDO. El propio CÁNOVAS apostrofa:

De cualquier manera interesa destacar que no repugna a ninguna de las fuerzas el que se reconozca públicamente que rige una disciplina de partido y que los diputados se aprestan a seguir como regla las indicaciones del jefe de sus minorías. Las voces de los liberales contestan afirmativamente cuando Romero Robledo les provoca cuestionándoles, «si el Sr. Sagasta os convocase a venir a votar, ¿vendríaís?». En definitiva, lo que la actuación pone de manifiesto según éste, no es ni más ni menos «que el partido Conservador es un partido disciplinado»⁶²; y a decir de Sagasta, «que el prestigio que S.S. (Cánovas) goza en la mayoría es tan grande que, a pesar de la redacción del B.L.M., la mayoría le ha hecho caso»⁶³.

Lo que late bajo esta pequeña escaramuza parlamentaria, no es sólo la virtualidad de la disciplina de partido, sino la ruptura de la mayoría como síntoma de otro dato: la necesidad de que el Rey llame al partido (o partidos) opositor al Gobierno.

La conclusión que se puede extraer de estas líneas sería la siguiente: El nacimiento de los grupos parlamentarios debe situarse en el tercer tercio de la Restauración, tras los indicios apuntados por la corta práctica parlamentaria consolidada bajo la vigencia de la Constitución de 1869. Durante la Restauración los grupos dejan de ser únicamente minorías de opinión y voto, para conver-

«No sabía yo que los frecuentes B.L.M. que todos los días estando S.S al frente del Gobierno recibían los Diputados para apoyar en las Secciones candidaturas o para asistir a las sesiones, B.L.M. que se repartían por los gobiernos que S.S ha dignamente presidido, como por los que he presidido yo; dirigiendo a los Señores Diputados invitaciones, algunas de las cuales se me han dirigido a mí, honrándome cuando no se trataba de una cuestión política, sino de un asunto administrativo en que los intereses podían ser comunes» (p. 7220).

62 *Ibidem*.

63. DSC, 230, 1892, cit., p. 7221. La jugada del político liberal se dirigía a promover la rebelión entre los diputados gubernamentales por los términos, a su entender peyorativos y paternalistas, en los que se encontraba redactado el escrito disciplinario. Porque la cohesión de la mayoría quedaba demostrada con la actuación de sus miembros como lo indica ROMERO: «yo comprendería que el Sr. Sagasta hubiera leído el B.L.M. si no hubieran acudido los Diputados a adherirse; pero después de haber venido a adherirse la lectura del B.L.M. no tiene importancia» (p. 7218).

tirse en componentes de la estructura de la Cámara baja, con facultades de actuación parlamentaria propias y con una apreciable disciplina de voto. Por su parte, la realidad parlamentaria se manifiesta separada de la realidad política del país en virtud del falseamiento del sufragio, la endeblez endémica de los partidos y la constitución de la confianza regía en el basamento para la formación y cese de los Gobiernos. La Restauración puede considerarse —en palabras de Ortega y Gasset— «un panorama de fantasmas y Cánovas el gran empresario de la fantasmagoría»⁶⁴, pero dentro del parlamentarismo de un régimen tan artificial se reúnen los datos necesarios para que se produzca la asunción normativa de las fracciones o minorías parlamentarias.

EL PLENO RECONOCIMIENTO JURIDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA SEGUNDA REPUBLICA

El régimen republicano alumbró un sistema parlamentario de nuevo cuño, en contraposición de lo que había constituido la historia política española. «Cuando los hombres de 1931 —ha destacado Varela— se encontraron ante la oportunidad de levantar un nuevo sistema político, existía un punto sobre el cual apenas hubo lugar a debate: el carácter parlamentario de las relaciones de poder en el nuevo sistema. La vocación parlamentaria de los nuevos artífices de la segunda República era algo que estaba por encima de cualquier discrepancia ideológica»⁶⁵. Un régimen que, en esencia, se sustentaba sobre la existencia de una mayoría disciplinada que concediera la confianza parlamentaria al Gobierno y le apoyara en el ejercicio de sus funciones. El logro de tal objetivo exigía la intervención de los partidos a menos que se quisiera regresar al mecanismo de «crear» mayorías gubernamentales artificiales. De hecho, el régimen republicano tiene su origen mediato en un acuerdo de partidos (el Pacto de San Sebastián de 12 de

64. La declaración es realizada en un mitin político celebrado en el Teatro de la Comedia en 1914; citado por Emiliano AGUADO, *Don Manuel Azaña* (Madrid. Sarpe, 1986), p. 41

65. Santiago VARELA, *Partidos y Parlamento en la II República* (Barcelona, Fundación Juan March y Ed. Ariel, 1978), p. 80.

agosto de 1930) y la intervención de los partidos se convertirá en una realidad natural y evidente en las primeras Cámaras elegidas por sufragio universal no falseado de nuestra historia política.

El ordenamiento republicano será el primero que reconozca a las minorías en un texto escrito, tanto en la regulación parlamentaria como en el texto constitucional. Así pues, el tratamiento de este período histórico debe enfocarse desde una perspectiva y con un método distinto al empleado con anterioridad. Desde el mismo instante en el que los grupos parlamentarios son juridificados de una forma expresa y extensa, pierde bastante interés el exhaustivo rastreo de referencias dentro de los *Diarios de Sesiones* de las Cámaras, que hasta el momento se ha venido realizando. Consecuentemente, la exposición debe seguir en este epígrafe cauces y objetivos distintos. Primero, resulta una condición incuestionable el estudio de los términos en los que los textos jurídicos regulan la figura del grupo parlamentario. Y, segundo, debe efectuarse un análisis de la conexión vigente entre las normas del ordenamiento estatal y las disposiciones de partidos y grupos, para de una manera parcial obtener una comprensión más ajustada de los límites en los que funcionó el régimen constitucional republicano. En otras palabras, hasta ahora nos ha interesado la fijación del momento en el que comienzan a funcionar los grupos parlamentarios, ahora debemos conocer *cómo* fueron articulados una vez reconocidos.

En virtud a estos postulados, las siguientes líneas se dedicarán sucesivamente (I) a la exégesis de los términos en los que la Constitución de 1931 y los Reglamentos de las Cortes Republicanas han regulado el fenómeno de los grupos; y (II) a la observación de las reglas escritas que han regido la organización interna y el funcionamiento de alguna de las minorías que se constituyeron en las Cámaras.

1. LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La institución de la Diputación Permanente será el motivo que justifique el reconocimiento de los grupos en el articulado

de la Constitución de 1931. El Congreso designará en su seno —según establecía el artículo 62 del texto constitucional— una Diputación Permanente de Cortes, «compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas en proporción a su fuerza numérica». La expresión «fracciones políticas» quizá no fuera la más aconsejable; la práctica parlamentaria había impuesto, la noción de «minoría» —la que se continuó usando en las Cortes de la época—, como la usual para designar a los agrupamientos estables de fuerzas políticas dentro del Parlamento. Sin embargo, el término no surgía *ex novo*, pues había sido adoptado con un significado preciso dentro del Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 18 de julio de 1931. El Título III de la disposición parlamentaria se dedicaba íntegro a la regulación de las «fracciones o grupos parlamentarios»; concediéndoles además un apreciable papel en la vida de la Cámara, muy especialmente, a la hora de designar las comisiones.

El artículo de la Constitución aparecía aislado en su texto, ya que no existía una alusión a los partidos políticos u otra alusión a los grupos parlamentarios y no resultaba lo suficientemente explícito. No obstante, era importante por dos razones íntimamente concatenadas. Primero, porque el precepto, interpretado a la luz del Reglamento provisional, suponía el reconocimiento de los grupos parlamentarios dentro de la suprema norma de la nación. Y, segundo, porque la mención de la proporcionalidad indicaba que el régimen parlamentario que se trataba de estructurar se asentaba sobre la vigencia de un pluralismo partidista dentro de la institución del Parlamento⁶⁶. En cambio no garantizaba, y de ahí su indefinición, que las fracciones, como portavoces de los partidos y como elementos de integración de la Diputación Permanente, fueran también las encargadas de designar los componentes del órgano. En otras palabras, los grupos y la proporcionalidad constituían criterios que necesariamente no conllevaban la conversión de las minorías en las titulares de la elección de los miembros para la Diputación Permanente; este era un tema que la práctica y el posterior Reglamento definitivo habrían de resol-

⁶⁶ Luis SÁNCHEZ AGESTA «El reconocimiento constitucional de los partidos en España», en Pedro de VEGA (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., p. 241.

ver. Pero hasta entonces, sería el Reglamento provisional de 1931, junto con algunas prácticas parlamentarias, los que marcaran las pautas acerca de la posición jurídica que poseyeron los grupos dentro de las Cortes Constituyentes.

1.1. *El Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes.*

El Reglamento de 1931 aparece como la primera norma emanada de las Cortes que acoge a los grupos parlamentarios como entidades que, junto a los propios diputados y a ciertos órganos parlamentarios, van a impulsar las tareas de las Cámaras⁶⁷. Llama la atención la ausencia de debate con la que se impone jurídicamente la existencia de las minorías; no se produce ni una sola crítica en el Pleno de la Cámara, como si constituyese tan sólo un paso más en un proceso de formalización de algo ya asumido con anterioridad⁶⁸. Este Reglamento enlaza, sin duda, con la práctica seguida en el tercer tercio de la Restauración hasta el golpe militar. Un par de ejemplos, que tuvieron lugar durante las primeras sesiones, pueden ilustrar nuestra afirmación. De un lado, continúa la práctica presidencial de convocar a los jefes de las minorías al final de cada sesión para preparar el calendario de las futuras sesiones, aun cuando esas reuniones no encontrasen un reconocimiento explícito en el propio texto reglamentario⁶⁹.

67. «Hay que reconocer —escribirá Coro CILLAN—, sin embargo, que de hecho el reconocimiento de los grupos parlamentarios, y, por ende de los partidos políticos, en la práctica existían ya en tiempos de la monarquía en los escaños del Parlamento español, como se advierte en la lectura, de diferentes épocas de las intervenciones de los Diputados que ni tenían prohibido referirse a la minoría de la que formaban parte, ni rehuían el proclamar el partido político al que pertenecían o cuyas opiniones sustentaban; pero, en realidad, la verdad, no tuvieron una validez plena hasta el Reglamento provisional. »; *Historia de los Reglamentos parlamentarios en España*, vol. I (Madrid, Universidad Complutense, 1985), p. 356.

68. El corto debate del Dictamen de la Comisión de Reglamento se encuentra en el *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC)*, desde ahora, 3, de 18 de julio de 1931, pp. 30 ss. El Dictamen aparece como Apéndice núm. 1 del *Diario* y el texto aprobado como Apéndice núm. 19.

69. Vid. a modo de ejemplo *DSCC*, 10, de 28 de julio de 1931, p. 189. Esta práctica fue de interés para la consolidación de la mayoría coalicional en

De otro, se producirá un significativo incidente en la misma sesión de 28 de julio de 1931, apenas diez días después de aprobar la Cámara la norma reglamentaria, que medianamente consolidará un precedente parlamentario. A raíz de los incidentes acaecidos en julio de 1931 en Sevilla, resueltos con una posible aplicación de la «ley de fugas» por las fuerzas de seguridad, se lleva a la Cámara una propuesta de formar una comisión que investigase los sucesos. En el debate, interviene Fernández Clérigo en nombre de la Minoría de la Derecha Liberal Republicana; y, posteriormente, toma la palabra Ayats, perteneciente al mismo grupo, lo que provoca protestas de la Cámara. El Presidente de la Cámara interviene en los siguientes términos:

«Verdaderamente que hay algo de abusivo en eso de hablar en nombre de una minoría (..).»

«Yo ruego al señor Diputado que está en el uso de la palabra que guarde la disciplina, ya que no del Parlamento, por lo menos el de su grupo. Tienen derecho a hacer uso de la palabra los jefes o representantes de cada grupo para expresar su opinión, lo demás no puede ser»⁷⁰.

La innovación del Reglamento se circunscribe a dos ámbitos. De un lado, la norma fijará las condiciones que deben darse en una agregación de diputados para que adquiriera la consideración de grupo parlamentario. De otro lado, determinará el principal fin a cuyo cumplimiento están destinados y son reclamados los grupos: la formación de las comisiones.

La constitución de un grupo exige la concurrencia de diversos requisitos. En primer lugar, deben concurrir diez diputados (artículo 12.1). En segundo lugar, el plazo para la comunicación de su constitución a los órganos de la Cámara se fija entre la constitución interina de la Cámara y la fecha de la elección de la Mesa definitiva (art. 11.1); salvo para aquellos diputados que se incorporasen con posterioridad, para los que actuaba como fecha de

torno al Gobierno en ciertas cuestiones y para el funcionamiento ordinario de la propia Cámara. Los Jefes de las minorías se reunían también con una cierta periodicidad tanto dentro como fuera del Congreso.

70. DSCC, 10, 1931, cit., p. 186. La excusa del Diputado Ayats nos resulta conocida: «Aclaro que no hablaba en nombre de la Minoría de Derecha Liberal Republicana» (*ibidem*).

terminante la presentación de la credencial electoral (art. 11.2). En tercer lugar, la adscripción a un grupo tiene naturaleza voluntaria y debía ser realizada por declaración firmada dirigida a la Mesa (art. 11.1). Estas prescripciones se prevén para las fracciones que representan a fuerzas políticas definidas; para los Diputados sin clasificación política existen varias posibilidades; la unión entre ellos, la incorporación a una fracción afín (art. 11.3), o que queden sin agrupar, pudiendo en este caso la Mesa de la Cámara considerarlos «como formando grupo, en concepto de indefinidos o independientes» (art. 11.4).

La única referencia de la norma reglamentaria a la organización interna de los grupos es la exigencia de que cada uno nombre a un presidente y a un secretario «a los efectos parlamentarios» (art. 12.2). Entre esos efectos parlamentarios, constituía una misión propia de los presidentes de grupo el poner en conocimiento de la Presidencia de la Cámara las altas y bajas que ocurrieran en su seno⁷¹.

La función por excelencia de los grupos es la composición proporcional de las comisiones (art. 12.3). A este respecto, el Presidente de la Comisión de Reglamento (Blanco Pérez) comentará en la presentación del Dictamen:

«También la Comisión ha estimado, desde luego, que sobre las Secciones debe prevalecer el régimen de las Comisiones, porque en el de las primeras ha entendido la Comisión que hay un elemento aleatorio que determina que no siempre en el seno de las Secciones estén debidamente representadas las minorías y los grupos de la Cámara y, que en cambio el régimen de Comisiones tiene la ventaja de que puede reflejar la proporcionalidad numérica de cada uno de los grupos, fracciones o minorías, y resulta un sistema más justo y más eficaz»⁷².

71. Art. 12.3. No parece que se cumpliera con exactitud este mandato. Las dos únicas referencias a estas comunicaciones, aparecen limitadas a bajas que se produjeron en el Grupo Federal (*DSCC*, 125, 1932, p. 4051) y en la Minoría Progresista (*DSCC*, 101, 1932, p. 3244, en el que se recoge una importante disidencia de trece Diputados, entre ellos el jefe de la propia minoría).

72. *DSCC*, 3, 1932, cit., p. 30. La alocución incurre en un error de bulto pues secciones y comisiones han existido al mismo tiempo en Reglamentos y Parlamentos anteriores, el fin de aquéllas, entre otros, era el de la designación de éstas. Las comisiones en el Reglamento de 1931 no vienen a sus-

No obstante, no todas las comisiones eran designadas por los grupos. La gran mayoría (las comisiones permanentes por ministerios, artículo 35.4, la de presupuestos, art. 35.7 y la de responsabilidades, art. 36.2) se integraban por los sujetos «propuestos a la Cámara por los grupos o fracciones de la misma, previo prorrateo prudencial hecho por la Mesa, teniendo en cuenta el número de vocales de la Comisión y el de diputados afiliados a cada sector»⁷³. Pero junto a éstas, se concebían otras elegidas directamente por la Cámara sobre criterios de sufragio limitado (artículos 26.4, 35.2 y 3 y 77.2).

El Reglamento de 1931 recoge a los grupos para la formación de las comisiones y los olvida en el resto de las tareas de la Cámara. Por lo demás, con una ligera observación del articulado se detectan los principales rasgos del texto reglamentario. A modo de conclusión y sin profundizar en exceso: (i) Mantiene una fuerte impronta presidencialista en función a las importantes competencias que el Reglamento asigna al Presidente de la Cámara (vid. artículos 28 ss.). (ii) Pervive cierta idea asamblearia, por cuanto un importante núcleo de decisiones son dejadas a la voluntad del Pleno de la Cámara (ej., arts. 29.2 y 3; 38; etc.). (iii) Por último, continúa prefiriendo una organización individualista de las tareas de las Cámaras, impulsadas por los diputados, sin abrir el portillo de entrada a los sujetos colectivos (ej., arts. 23; 26.5; 39; 40.2, etc.). En definitiva, se trata de un *Reglamento de transición*, puente entre las normas reglamentarias del liberalismo decimonónico español y el Reglamento de 1934, que fue desbordado por la realidad de una Cámara fuertemente estructurada en minorías parlamentarias.

tituir a las secciones; en todo caso, *son los grupos los que sustituyen a las secciones*.

73. Art. 35.4 Destaca Nicolás PÉREZ SERRANO, cómo incluso la Comisión Constitucional, cuya integración se dejaba en el Reglamento de la Cámara al voto restringido de los Diputados, se acabó constituyendo sobre criterios proporcionales. *La Constitución Española (de 9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios* (Madrid, Editorial de la Revista de Derecho Privado, 1932), p. 27.

1.2. *El Reglamento parlamentario de 1934.*

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934 marca un cambio de concepción en nuestro Derecho parlamentario histórico. Los grupos parlamentarios alcanzan con él «carta de naturaleza» dentro de la vida de las Cámaras; dejan de considerarse elementos superpuestos y extraños a la estructura ordinaria de la Cámara, como ocurriera en la Restauración, o instancias instrumentales para la elección de otros órganos de la Asamblea que irremediablemente había que aceptar, como ocurriera con la norma de 1931. El Reglamento simboliza la opción decidida por una Cámara de grupos frente a un Parlamento, como el liberal, de personalidades individuales. Así es presentado ante el Pleno del Congreso:

«La directiva fundamental de nuestro trabajo ha sido, Señores (.), limitar, siempre sin perjuicio de la defensa de todos los puntos de vista doctrinales, la discusión en el salón de las sesiones; restablecer la disciplina de los grupos, haciendo que las enmiendas y las intervenciones no respondan a criterios individuales —algunas veces quizá caprichosos—, sino a criterios perfectamente definidos de partidos y orientaciones doctrinales previamente determinadas»⁷⁴.

Y frente a esta intención de los miembros de la Comisión por invertir los términos tradicionales del proceso parlamentario, se producirá una rebelión de los diputados no adscritos a grupo alguno, «los indefinidos o independientes», en expresión usada por los preceptos reglamentarios (art. 11.4). «Como suponía el Presidente de la Comisión no encontró su labor grandes obstáculos ni gran oposición; puede decirse que, de los puntos enunciados por aquél en su primer discurso, únicamente el relativo a los grupos encontró alguna por parte de los Diputados independientes, lógicamente preocupados ante la preferencia por los grupos que mostraba el proyecto»⁷⁵.

74. GIL ROBLES, en nombre de la Comisión de Reglamento; *DSC*, 119, de 9 de noviembre de 1934, p. 4658.

75. Vicente HERRERO, «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», en *Revista de Derecho Público*, IV, 1935, p. 110

Las batallas fueron presentadas en torno a ciertos artículos de la norma que excluía a los parlamentarios de facultades que tradicionalmente habían ejercitado, cediéndolas al ámbito exclusivo de la actuación de las minorías⁷⁶. No obstante, llama poderosamente la atención el hecho de que incluso estos detractores no pongan frontalmente en duda la convivencia de grupos y diputados. No se pretende un regreso a los «buenos tiempos» del parlamentarismo liberal de los grandes oradores, sino evitar un bloqueo en el acceso a los trabajos de la Cámara por parte de los diputados sin partido. Es más, son tan «respetuosos» con los grupos que les repele su formación por independientes al carecer de un fondo ideológico común, nota que, según ellos, identificaba a los verdaderos grupos⁷⁷. En definitiva, es el problema que subyace en toda Cámara que asume a los grupos como sujetos propios, ¿qué hacer con los no agrupados?⁷⁸.

76. Arts. 70.2, 3 y 4; 73.3 y 8; 92; 106.3; 107.1; 117; 119.3; 133.1.

77. Comentando la posibilidad que tiene la Mesa de formar una agrupación con los independientes de la Cámara, CHAPAPRIETA atajará diciendo. «Pero eso no es una minoría, no es un grupo (...). La constitución del grupo (. .) exige entre otras cosas, la elección de un presidente o representante, que actúa en las reuniones de las minorías, y puede ocurrir el caso, como hoy sucede a nosotros, que siendo nosotros muy amigos no tenemos ideologías comunes y no nos ponemos de acuerdo por lo menos hasta ahora, para constituir un grupo de carácter político (. .). La posibilidad de que se agrupen Diputados para formar una minoría, porque siempre tendrá que haber cierta afinidad, cierta ideología común para formar ese grupo, porque, por ejemplo, su presidente asiste a las reuniones de las minorías y lleva la voz del grupo, y ¿cómo se va a exigir que se agrupen personas de ideologías completamente distintas y que estén representadas por una misma persona en las reuniones de las minorías?» (DSC, 120, de 13 de noviembre de 1934, página 4698).

78. «Aquí habrá Diputados de dos categorías: Diputados que podrán directa o indirectamente hacerse oír en la Cámara y tener actuación en las decisiones de la misma, y Diputados a quienes está negado este derecho» (APERRIBAY, DSC, 121, de 14 de noviembre de 1934, p. 4729); o bien —de nuevo en palabras de CHAPAPRIETA—: «¿No comprende S.S. que esto va contra nuestro régimen democrático y que, sin querer, vienen SS.SS. a crear dentro de la Cámara un verdadero caciquismo que cristaliza en los jefes de las minorías, poniendo a los otros Diputados en una situación de notoria inferioridad?» (DSC, 121, 1934, cit., p. 4.731). A esto último contestará GIL ROBLES en nombre de la Comisión, «tampoco tiene valor el argumento de que nosotros

Realmente la situación no deviene tan radical; no se sustituye a los diputados por los grupos, ya que, pese a las buenas intenciones iniciales de los componentes de la Comisión de Reglamento⁷⁹, a lo largo del debate se produce un vaciamiento progresivo de los términos literales de los preceptos reglamentarios por vía interpretativa, permitiendo una intervención casi pareja en las tareas de las Cámaras de diputados y grupos⁸⁰. El único supuesto en el que la Comisión mantiene firme su criterio sin aceptar las propuestas flexibilizadoras de los diputados no adscritos, es la exclusión de los parlamentarios a título individual en el trámite de explicación de voto (art. 92 del Reglamento, con un sentido genérico), admitiendo sólo la intervención de «un representante de cada grupo interesado»⁸¹.

Salvo las escaramuzas descritas, no se producen objeciones al

vamos a crear una especie de régimen corporativo. Señor CHAPAPRIETA, sería un régimen de refuerzo de partidos, nunca de corporaciones, que implican un vínculo bien distinto de disciplina estricta de los partidos políticos- (*Ibidem*).

79. A la primera intervención de CHAPAPRIETA, SERRANO JOVER contestará. «Es natural que se dé una preferencia a lo colectivo, primero, porque ésa es la tendencia en la distribución de los criterios y las ideologías en los Parlamentos, segundo porque otra cosa sería entonces dar una ventaja excesiva a los Diputados independientes, pues reconociéndoles a ellos el mismo derecho que tiene, a título de un grupo o fracción, una persona que les represente, resultaría que quien tiene en la Cámara cien Diputados podría tener la misma intervención que quien en la Cámara representa sólo el valor, aunque sea estimadísimo, de su pensamiento personal» (*DSC*, 120, 1934, cit., página 4699).

80. Cfr. *DSC*, 120, 1934, cit., p. 4699 y *DSC*, 121, 1934, cit., pp. 4730 y 4731.

81. GIL ROBLES contestará a CHAPAPRIETA, que «la Comisión no puede llegar más adelante, no en las concesiones sino en el reconocimiento de un derecho estricto a los Diputados independientes; pero comprenderá que seguir más adelante sería, no ya reconocer sus derechos, sino otorgarles un privilegio, poniéndoles en una situación de superioridad con respecto a los Diputados que englobados en la disciplina de un partido, están representados todos ellos por la voz del jefe cuando expone su criterio» (*DSC*, 121, 1934, cit., p. 4731) Era una cuestión de racionalización de los trabajos de la Cámara; así lo había explicado unos momentos antes SERRANO JOVER, «entonces llegaríamos a una situación anárquica, ya que en una Cámara donde pueden ser más de 25 ó 30 los Diputados independientes, si cada uno explicase su voto en estas discusiones generales, sería completamente imposible que ningún debate terminase» (p. 4730)

resto del articulado. No se discuten los requisitos que deben concurrir en una fuerza para ser reconocida como minoría; y la fijación de los mismos no supone una cuestión baladí, pues depende de dónde sea colocado el umbral para que se excluyan o incluyan con plenitud ciertas fuerzas políticas en la vida de la Cámara. Tampoco se cuestiona el dominio ejercido por los grupos sobre la formación de las comisiones, reforzado ahora por la integración ponderada de la Diputación Permanente⁸²; ni, finalmente, difieren del resto de las facultades concedidas en pie de igualdad a grupos y diputados (vid., por ej., arts. 45.3 y 73.3).

En lo que a la constitución de los grupos se refiere, no presenta la norma de 1934 excesivas diferencias con la provisional. El plazo de constitución (art. 11) y el número mínimo para formar grupo (art. 10.1) se repiten. En cambio, se acentúa el objetivo reglamentario de identificar fuerza política y grupo constituido, aun cuando se deje gran libertad a los diputados en el proceso de adscripción. Así, frente a la unión de diez parlamentarios de una misma fuerza, permite la unión de diputados que no perteneciesen «a grupo alguno» y la incorporación individual a un grupo —pensamos que afín ideológicamente— (art. 11.3); mientras que la formación del grupo de los independientes continúa siendo una facultad de la Mesa de la Cámara con idea de conseguir mayor eficacia en el desarrollo de la vida parlamentaria⁸³. De cual-

82. Las comisiones continúan constituyéndose en función a la elección directa por los miembros de la Cámara, con voto restringido (arts. 15.2; 15.5; 17.1; 45.1; 50.1; 51; 109.7 y 128.2), o por la intervención de los grupos (arts. 48.1, 52.1, 123.1, 109.3, 125.2 y 135.1); con la peculiar excepción de la Comisión de Etiqueta que era nombrada por el Presidente de la Cámara (art. 56). La Diputación Permanente, siguiendo las previsiones constitucionales, se integra del mismo modo que preveía el importante art. 52.1 para las comisiones (arts. 27.3 y 28.2); cfr. Jose Antonio ALONSO, «La Diputación Permanente en el sistema parlamentario español», en *Revista de las Cortes Generales*, 8, 1986, pág. 148: el autor destaca cómo con anterioridad se había impuesto ya la práctica de que el jefe de la minoría comunicara quién se sentaría en la Diputación.

83. Art. 11.4. Los participantes en el debate anteriormente descrito evidencian cómo ni en la Legislatura anterior, ni en la que se cursaba había usado tal facultad el órgano parlamentario; cfr. DSC, 120, 1934, cit., pp. 4697 y 4698. En cambio, CHAPARRIETA comenta en sus memorias cómo, tras la aprobación del Reglamento, varios diputados republicanos se unieron en un grupo instrumental sin un fundamento ideológico común denominado «Minoría

quier manera, en la regulación del Título III se perciben sustanciales cambios que corroboran la impresión apuntada de la diversa concepción sobre los grupos en la que se asienta el espíritu de la norma reglamentaria. En primer lugar, la incorporación individual a un grupo constituido requiere la aceptación del grupo de destino (art. 11.3, *in fine*). En segundo lugar, se exige a cada grupo el nombramiento de «un representante cerca de la Mesa, a los efectos parlamentarios» (art. 12.2), con lo que se institucionaliza la figura del portavoz como intermediario entre la minoría y los órganos de la Cámara. Y, en tercer lugar, el abandono del grupo lleva aparejada la pérdida de los cargos parlamentarios que ostentaba el parlamentario por designación del grupo, así como el abandono de los puestos en comisión que ocupase (art. 12.4). La trascendencia de esta última disposición no necesita ser resaltada; simplemente supone reconocer que los cargos y los puestos en comisión *son del grupo, no del diputado*, al tiempo que se refuerza la disciplina del mismo⁸⁴.

En último término, se siguen manteniendo las obligaciones de que los grupos envíen la correspondiente relación de sus componentes a la Mesa y comuniquen a los órganos de la Cámara las altas y bajas que se produzcan en su composición (art. 12.3). También, por primera vez, el Reglamento de 1934 acoge la figura de los *grupos de estudio* (art. 13), instrumentos ideales para que los grupos de presión pudiesen incidir de manera pública en las funciones de las Cortes.

2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS

La nueva situación parlamentaria exigía una sustancial transformación de la forma de concebir la actuación parlamentaria

Republicana Independiente». Cfr. *La paz fue posible* (Barcelona, Ariel, 1971), página 160.

84. La disposición formalizaba una práctica seguida en la legislatura de las Cortes Constituyentes. Por ejemplo, la comunicación del portavoz de la Minoría Federal (Franchy) a la Mesa tenía un doble fin, comunicar el abandono del grupo de dos diputados y proponer a los dos sustitutos que ocupen los puestos en comisión hasta entonces desempeñados por aquéllos. CILLÁN estima que ese precepto conseguía una «estabilidad con los partidos, grupos

de los partidos y las fuerzas políticas. La definición de grupos parlamentarios y su distribución entre la mayoría gubernamental y las oposiciones dentro de un juego parlamentario libre conllevaba una coherente identificación ideológica de las minorías parlamentarias enfrentadas. La primera tarea que se imponía al grupo era la elaboración, bien siguiendo las indicaciones del partido o bien de *motu proprio*, de unas líneas programáticas de actuación y, posteriormente, el velar para que sus componentes las respetasen en su actuación, tanto en el Pleno, como en los demás órganos de la Cámara. En segundo lugar, se veía en la necesidad de adoptar unas normas mínimas de organización y funcionamiento que convirtieran a la minoría en un instrumento útil para la actuación parlamentaria. En tercer lugar, el grupo venía obligado a efectuar una distribución de los cargos y los puestos en los órganos de la Cámara entre sus miembros, asistir a éstos en el ejercicio de sus tareas y controlar que las mismas se realizasen dentro de los márgenes programáticos de la minoría y/o el partido. Por último, constituía especial empeño de los grupos gubernamentales el filtrado de las iniciativas procedentes de sus miembros para evitar choques con la acción del Gobierno y de los grupos en general y el mantenimiento de la disciplina de voto. El grupo —en el marco jurídico descrito y la práctica parlamentaria que de él se deriva— se había convertido en un auténtico núcleo de la vida parlamentaria, en un centro organizativo esencial para la distribución y el buen funcionamiento de los trabajos de la Cámara.

Por lo tanto, ante este nuevo cambio en los hábitos parlamentarios, dos elementos se convertirán en capitales para la vida de los grupos y, por ende, de la Cámara: *la organización de la minoría y la disciplina de voto de sus miembros*.

La organización de los grupos se presenta aún con carácter embrionario, se reducía en la gran mayoría de los casos a dos órganos: la asamblea del grupo y el presidente o portavoz; con carácter excepcional cabía encontrar un comité directivo de la fracción compuesto por una pluralidad de miembros elegidos por votación de aquélla. Únicamente se tiene conocimiento de dos

o fracciones existentes en la Cámara ante la evidente sensibilidad de los diputados a la posible pérdida de cargos de influencia» (*Historia de los Reglamentos parlamentarios en España*, vol I, cit, p 361).

minorías que formalizaran su estructura interna en una norma escrita de necesario cumplimiento para sus afiliados; de un lado, la Minoría Socialista⁸⁵, y, de otro, la Minoría de la CEDA⁸⁶; la elaboración y la perfección de ambas normativas fueron distintas, así como, probablemente, fuese desigual su nivel de cumplimiento⁸⁷. El resto de las fuerzas republicanas carecieron al parecer de ella⁸⁸, lo que no impide que siguieran en sus reuniones y forma de actuar ciertas pautas o disposiciones propias de una entidad colectiva.

La vigencia de la disciplina de partido y de grupo, por su parte, recibe innumerables quiebras en todas las fuerzas políticas a lo largo de la vida de las Cortes republicanas. No quiere decir esto que sea un principio sistemáticamente vulnerado, sino que con diversa intensidad todas las minorías conocen casos de indisciplina entre sus filas, saldándose las más importantes con rupturas y disidencias. La regla de la disciplina de voto cuenta con un gran respeto, y en partidos como el Socialista y la CEDA adquiere un

85. Puede encontrarse en Manuel CONTRERAS, *El PSOE en la II República: Organización e ideología* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981), pp. 306 y 307.

86. Se puede localizar en José María GIL ROBLES, *Discursos parlamentarios* (Madrid, Tecnos, 1971), pp. 385 ss.

87. Obviamente, la existencia de esas normas contradice, en parte, las aseveraciones de CILLÁN, cuando afirma que la nota característica de los grupos durante la Segunda República en lo que a organización interna se refiere fue la «superficialidad», y que «no se formuló estatuto alguno o reglas para el propio régimen de los grupos» (*Historia de los Reglamentos parlamentarios en España*, vol I, cit., p. 362). No existe, en cambio, inconveniente en admitir que en ocasiones el Reglamento de la Cámara actuará como norma de organización y funcionamiento de las minorías. Ello, resulta comprensible dado el carácter expansivo que manifiestan los Reglamentos de los parlamentos en el entramado de la vida social; cfr. N. PÉREZ SERRANO, «La naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, 105, 1959, pp. 103 ss.); pero, de ningún modo excepcional, porque tanto el grupo como la Cámara, a distintas escalas, son entidades colectivas cuya organización y funcionamiento conocen principios comunes.

88. Incluso fuerzas considerablemente apreciables como el Partido Radical o el Partido Radical-Socialista; cfr. para el primero las afirmaciones de Octavio RUIZ MANJÓN, *El Partido Republicano Radical (1908-1936)*, (Madrid, Tebas, 1976), pp. 683 ss.

carácter modélico⁸⁹. El motivo de esa falta de consolidación disciplinaria puede ser buscado tanto en la carencia de hábitos parlamentarios de los partidos —se daban, a veces, viejos partidos con formas parlamentarias nuevas, así como partidos para los que las Cortes republicanas suponían la primera experiencia parlamentaria⁹⁰—, como en «la endeblez y la falta de organización de la estructura de partidos políticos al advenir la República y hasta bien asentada ésta»⁹¹. El fenómeno de la disciplina de voto se puede analizar en el parlamentarismo republicano desde una doble vertiente, en cuanto que afecta a la cohesión interna del grupo y en cuanto que incide en el desarrollo pacífico de la vida de los Gobiernos. Este último punto de vista adquiere una especial significación desde el momento en que los sucesivos Gobiernos republicanos se apoyaron en coaliciones parlamentarias; por lo tanto, la indisciplina en un partido no sólo interesaba al partido en sí, sino también a las demás fuerzas de la coalición. No obstante, queda al margen de este estudio el nivel de disciplina que manifestaron los grupos de las sucesivas coaliciones gubernamentales.

La disciplina de partido se intentó reforzar en el propio texto constitucional, lo que dio lugar al artículo 53 del anteproyecto de

89. Y frente a estos modelos, existe la experiencia de partidos indisciplinados; quizá entre ellos quien se lleva la palma es el denominado Partido Radical-Socialista durante las Constituyentes; cfr. Manuel RAMÍREZ, «La escisión del Partido Radical-Socialista en la Segunda República española» (1969), en *Las reformas de la Segunda República* (Madrid, Tucar, 1977), pp. 91 ss.; y el Partido Radical durante la Primera legislatura (1933-1935).

90. Al respecto de los viejos hábitos de algunas personalidades y de ciertas fuerzas, se quejaba AZAÑA en los siguientes términos: «Otra causa de la imputación de dictadura es el resabio de la vieja política que muchos llevan dentro. Recuerdan los tiempos en que la oposición gubernamental no dejaba andar a los Gobiernos, y en que todo se combinaba entre bastidores, dejando sin eficacia real al juego parlamentario. Esto de que haya una mayoría de verdad, y que se gobierne con la fuerza de los votos les parece un atentado»; «Memorias políticas y de guerra», en *Obras Completas*, vol. IV (México, Oasis, 1968), p. 342.

91. M. RAMÍREZ, «La agregación de intereses en la II República: Partidos y grupos», en M. RAMÍREZ (comp.), *Estudios sobre la II República Española*, cit., p. 30. En el mismo sentido, Juan J. LINZ, «The party system of Spain: past and future» en S. M. Lipset and S. Rokkan (ed.), *Party Systems and voter alignment* (New York, Free Press, 1967), pp. 167 ss.

Constitución⁹². El contenido del precepto encontraba su origen en una propuesta de los representantes socialistas en la Comisión Constitucional. «Propusimos los representantes socialistas, que todo diputado, que después de constituida la Cámara se diere de baja en el grupo al amparo de cuya ideología logró ser elegido, quedase automáticamente privado de su acta»⁹³. La radical propuesta socialista resultó modificada por la Comisión, prefiriendo establecer que sería «admitida sin discusión la renuncia del cargo que fuere presentada al Parlamento con la firma del diputado a quien afecte». Para Pérez Serrano, «tratábase de una fórmula eficaz, aunque muy aventurada de facilitar a los partidos, o a sus comisiones, la revocación de un representante parlamentario poco dúctil o desleal; bastaría para ello con exigirle de antemano una renuncia en forma, y usarla en el momento oportuno»⁹⁴. El precepto fue desechado dentro de la propia Comisión Constitucional al aceptarse una enmienda presentada por los diputados Alomar, Valle y Castriello⁹⁵.

Por creerlo de interés, vamos a ocuparnos seguidamente en un breve estudio de las normas internas de funcionamiento de las minorías Socialista y Popular Agraria. Ambas contaron con el mayor número de diputados en períodos parlamentarios distintos; aquélla durante las Cortes Constituyentes (116); y ésta en la Primera Legislatura republicana (114). Igualmente, ambas fueron reclamadas a las tareas de gobierno sin ocupar la Presidencia del Gabinete.

2.1. El Partido Socialista Obrero Español se presentó a lo largo de la República como el partido más consolidado en su estructura y el más moderno en cuanto a modelo partidista; al menos, hasta que comenzaron a hacerse patentes una serie de divisiones internas, acaudilladas por distintos líderes, en los últimos momentos del régimen republicano⁹⁶. El grupo parlamentario

92. DSCC, 22, de 18 de agosto de 1931, Apéndice 4.

93. Luis JIMÉNEZ DE ASÚA, *Proceso histórico a la Constitución de la República Española* (Madrid, Reus, 1932), p. 324.

94. *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*, cit., p. 221.

95. DSCC, 25, de 21 de agosto de 1931, Apéndice 15. El debate se encuentra en DSCC, 64, de 28 de octubre de 1931, p. 1937.

96. Cfr. M. CONTRERAS, *El PSOE en la II República: Organización e ideo-*

del PSOE se mostró como una de las minorías más homogéneas y disciplinadas en la Cámara; contó con 116 miembros en las Constituyentes, 50 en las Cortes de la Primera Legislatura y 89 con el Frente Popular⁹⁷. En otros términos, la historia del Grupo Socialista se entrecruza con los avatares de los propios órganos superiores del Estado Republicano,

«Las Cortes Constituyentes se abren el 14 de julio de 1931, y su actividad ininterrumpida hasta octubre de 1933 en que son disueltas; durante esos veintiséis meses el GPS [Grupo Parlamentario Socialista] está presente en todos los trabajos reglamentarios. Una vez celebradas las elecciones que dieron el triunfo a la derecha, el Parlamento vuelve a abrirse en diciembre de 1933, pero las circunstancias revolucionarias de octubre de 1934 provocaron la retirada de las Cortes del GPS que ya no volverá al hemiciclo hasta que a comienzos de abril de 1936 se constituyen las Cortes del Frente Popular, cuya agitada vida política en la normalidad sólo llegará hasta julio de 1936 (...). En resumen: poco más de dos años en las Constituyentes, diez meses de oposición en las de 1933 y casi cuatro meses en las frente-populistas»⁹⁸.

Tras las elecciones de junio de 1931, el abultado número de representantes socialistas que accedía a la Cámara hizo patente la necesidad de conferir un orden mínimo al futuro grupo político, para que actuase en unas Cortes que iban a asumir la misión de elaborar un texto constitucional. Los Estatutos del Partido databan de 1928, elaborados en una época sin Parlamento y con la

logía, cit., pp. 39 ss. y 207 ss.; Ramón TAMAMES, *La República. La Era de Franco* (Madrid, Alianza, 1981), pp. 34 ss.; y Paul PRESTON, *La destrucción de la democracia en España* (Madrid, Alianza, 1987), *passim*.

97. Los datos se han extraído de las siguientes referencias. Para las Constituyentes, de Simeón VIDARTE, *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933 (Testimonio del primer Secretario del Congreso de los Diputados)*, (Barcelona, Grijalbo, 1976), p. 85; para la Legislatura de 1934-1935 de *Agrupaciones políticas de que se compone la Cámara. Año 1934* (Madrid, Congreso de los Diputados, s/d); y para las Cortes de 1936, S. VARELA, *Partidos y Parlamentos en la Segunda República*, cit., p. 74.

98. M. CONTRERAS, «Apuntes sobre el Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes de la II República», en *Estudios sobre la Historia de España. Obra homenaje a Manuel Tuñón de Lara*, vol II (Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1981), p. 204.

experiencia de la pobre representación socialista durante la monarquía⁹⁹, tan sólo dedicaban un precepto a los cargos electivos, el artículo 26:

«Tanto en las Cortes como en las Diputaciones provinciales y municipios donde haya dos o más representantes del Partido Socialista, éstos procederán de acuerdo en todos los asuntos».

«Si en alguno de ellos las opiniones fuesen distintas, se caerá votación, y lo que ésta decida será mantenido por el voto de todos. En caso de empate, decidirá el Comité o la Directiva de la colectividad socialista»¹⁰⁰.

La carencia de previsión normativa se completó en el Congreso extraordinario de 10 a 12 de julio de 1931¹⁰¹. El Reglamento interno se presenta como una norma rudimentaria de organización y funcionamiento de apenas siete párrafos y que se autocalifica de «provisional», pudiendo ser modificada o ampliada por el Grupo «a medida que la experiencia de la vida parlamentaria lo vaya aconsejando».

La organización que recoge resulta bastante elemental y tan sólo pone en pie lo que serían los principios básicos para que funcionase cualquier ente colectivo. Se estructura en tres órganos: el Pleno, la Comisión directiva y el Presidente, aun cuando la figura del Secretario también adquiere un significativo relieve. El pleno (es decir, «el Grupo») se encuentra integrado por «todos los diputados a Cortes que estén afiliados al Partido Socialista Obrero Español y sometidos a su disciplina» (art. 1); por lo tanto, se omite cualquier referencia a la posible adscripción a la Minoría de parlamentarios afines, para lo que regirán con carácter supletorio los preceptos del Reglamento de la Cámara. La denomina-

99. Para los datos de los escaños obtenidos por el PSOE en las Cámaras de la Restauración, vid M. CONTRERAS, *El PSOE en la II República: Organización e ideología*, cit., pp. 169 y 170; y M. MARTÍNEZ CUADRADO, *Elecciones y partidos políticos de España (1868-1931)*, vol. II, cit., pp. 755 ss.

100. El texto, en M. CONTRERAS, *El PSOE en la II República: Organización e ideología*, cit., pp. 291 ss

101. Sobre la mecánica de su elaboración, cfr. J. S. VIDARTE, *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, cit., pp. 47 y 61; y M. CONTRERAS, «Apuntes sobre el Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes de la II República», cit., página 205.

da «Comisión directiva» se integraba por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario y dos diputados elegidos por el pleno del Grupo (art. 2); en la medida de lo posible, indicaba la misma norma, los tres primeros coincidirían con las personas que desempeñan tal tarea en la Comisión Ejecutiva del Partido.

El traspaso de poderes y la distribución de competencias seguía en el grupo un esquema básicamente asambleario. El Grupo marcaba las directrices para la actuación parlamentaria de la Minoría, a cuya actuación debía ceñirse la Comisión; y las pautas de ésta marcaban los límites a la actuación del Presidente (art. 3). Sobre este esquema, correspondía a la Comisión y al Presidente la dirección del Grupo en la Cámara y su representación frente al Gobierno y las restantes fuerzas políticas (arts. 4 y 6). Frente a este cauce ordinario, estos órganos podían tomar decisiones cuando las circunstancias excepcionales y urgentes lo demandasen y, en todo caso, siempre respondían de su actuación la Comisión ante el Pleno y el Presidente ante aquél y la Comisión (art. 3). La urgencia debía, en consecuencia, valorarse sobre la imposibilidad de convocar al órgano superior para que tomase el acuerdo y las medidas correspondientes.

Las funciones de apoyo a los miembros de la Minoría y de filtro en sus iniciativas también se encontraban previstas en la reglamentación. Se creaba una *Oficina*, bajo el cuidado del Secretario, dedicada a despachar los asuntos sometidos a la gestión del Grupo. Los gastos que se derivasen de la organización y funcionamiento de la misma se sufragarían primordialmente con cuotas de los miembros de la Minoría (art. 5). La libertad de los diputados socialistas para presentar preguntas, ruegos e interpelaciones quedaba sometida al conocimiento y posible veto suspensivo del Presidente y las intervenciones parlamentarias a la supervisión de la Comisión (art. 6); de cualquier manera, en los casos de ejercicio de veto presidencial, el asunto se sometía en segunda instancia a la decisión de la Comisión.

El Pleno del Grupo se reunía, ordinariamente, todos los jueves una hora antes del inicio de la sesión de las Cortes, y extraordinariamente, cuando la Presidencia lo considerase preciso (art. 7). No obstante, Vidarte destaca en su obra, cómo durante las Cortes Constituyentes, el volumen de trabajo y la costumbre de la Mino-

ría de discutir previamente los asuntos a tratar en la sesión parlamentaria dieron lugar a que se celebrasen reuniones todas las mañanas y todos los días una hora antes del principio de cada sesión ¹⁰².

Por su parte, la disciplina de partido y de voto fue respetada en un elevado porcentaje. No tenemos la concreta cuantificación del nivel de respeto de esta máxima de la organización de los grupos que, por lo demás, no existe en nuestro país ni para este período parlamentario ni para ninguna otra época constitucional. De cualquier forma, Vidarte, con no oculto orgullo, escribiría:

«La minoría fijó, como principal norma de disciplina, el que todos los asuntos políticos se trataran con anterioridad en nuestro seno y que ninguno de los diputados pudiera pedir la palabra en el Salón de Sesiones, para intervenir en ningún asunto, sin previa autorización. Únicamente el designado presidente de ella podía, en cualquier momento, intervenir o autorizar a algún diputado a que hablase en nuestro nombre. Esta disciplina férrea que hubimos de acatar todos, con muy raras excepciones, durante todo el período de las Cortes Constituyentes, hizo que se nos bautizara con el nombre de la «minoría de cemento», pues éramos, efectivamente, un bloque indestructible contra el que no valieron artimañas de los partidos contrarios a nosotros, ni habilidades para hacernos salir del cumplimiento de nuestro deber» ¹⁰³.

Igualmente comenta cómo la práctica habitual del Grupo era el impedir la presentación de interpelaciones al Gobierno, al que el PSOE había otorgado su confianza y apoyaba ¹⁰⁴.

102. *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, cit., pp. 63-64. Esta costumbre, seguida por el grueso de las minorías, produjo no pocos problemas en el funcionamiento ordinario de la Asamblea, ya que impedía la asistencia de los diputados a sus sesiones, especialmente al inicio de las mismas. Vid. al respecto las protestas formalizadas por algunos diputados en *DSCC*, 75, de 17 de noviembre de 1931, pp. 2374 a 2376; y *DSCC*, 275, de 14 de diciembre de 1932, pp. 10177 ss. Tal deficiencia intenta ser paliada parcialmente con el artículo 58.1 del Reglamento de 1934.

103 J. S. VIDARTE, *op. cit.*, p. 63 Esta disciplina provocó durante el debate del proyecto de Estatuto de Cataluña la separación de ALGORA al prohibirle la minoría intervenir en contra y la renuncia del Acta de otro diputado (MOURIZ RIESGO); pp. 175-176.

104. «Por principio, la minoría tenía prohibidas las interpelaciones a los ministros. Por no haber acatado este acuerdo fueron separados de ella el

Pese a esta férrea disciplina, no faltaron tentaciones por parte de los otros grupos para conseguir rupturas dentro de la Minoría —particularmente durante la tramitación del proyecto de Estatuto de Cataluña¹⁰⁵— ni tensiones internas a la hora de fijar sus acuerdos¹⁰⁶. En fin, resulta conveniente destacar la trascendental impronta que las posturas socialistas dejaron en el texto de la Constitución gracias a la disciplinada cohesión manifestada por el Grupo. «Los cinco diputados del PSOE en la Comisión —comenta Tamames— funcionaron de modo efectivo como un bloque; casi siempre se presentaban en las sesiones de trabajo (28 de julio-17 de agosto de 1931) con textos ya redactados sobre los diversos artículos a discutir»¹⁰⁷.

2.2. La Minoría Popular Agraria —nombre que adopta el grupo Parlamentario de la CEDA— tiene un desdibujado antecedente en la Legislatura Constituyente en el denominado *Grupo Agrario*; una minoría bastante heterogénea, conformada por parlamentarios de muy diferente procedencia política (jaimistas, integristas, tradicionales, monárquicos, etc.) y que, dado el limitado número de sus integrantes y su disparidad, careció de cualquier norma escrita de organización y funcionamiento¹⁰⁸.

La normativa interna de la Minoría Popular Agraria nace por unas motivaciones bastante definidas. En primer lugar, resulta razonable que una minoría tan numerosa contara con una mínima organización y con unas reglas de funcionamiento suficientes que

diputado por Cáceres, Juan CANALES, y el diputado por Córdoba, Joaquín GARCÍA HIDALGO (J. J. VIDARTE, *Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, cit., página 599).

105. Cfr. S. VARELA, *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, cit. paginas 156 ss.

106. VIDARTE describe con interesantes detalles la tempestuosa reunión del Grupo Socialista en la que se decidió apoyar la candidatura de ALCALÁ ZAMORA a la Presidencia de la República (*Las Cortes Constituyentes de 1931-1933*, cit., pp. 240 ss.).

107. *La República. La era de Franco*, cit., p. 147. VARELA ha indicado también cómo «la rígida disciplina interna de la minoría socialista impediría a un sector importante de ella engrosar las filas de los bicameralistas» (*Partidos y Parlamento en la Segunda República*, cit., p. 94).

108. Cfr. J. R. MONTERO, *La CEDA: El Catolicismo social y político en la II República*, vol. I (Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1977), páginas 179 ss

permitieran una actuación operativa del grupo, tanto externa como internamente; en cierta medida, esta es la causa que induce a la Minoría Socialista a elaborar una norma similar. Sin embargo, en la Minoría de la CEDA aparecen particulares razones que impulsan su elaboración. En parte, la idea surge del que sería jefe de la Minoría, suspicaz por la forma en la que se habían conformado las candidaturas electorales. A la sorpresa por el amplio número de parlamentarios obtenidos se une la alarma ante un posible desmoronamiento y ruptura de la Minoría, sobre todo cuando probablemente la CEDA se vería en la posición de asumir responsabilidades de Gobierno. Ante la falta de hábito disciplinario que previsiblemente pervivía aún dentro del nuevo partido, Gil Robles no encuentra más solución que proceder a una detallada ordenación del funcionamiento de la Minoría. Para ello emprende dos tareas: conseguir la elaboración de una normativa interna que el Grupo aceptara y respetara, y alcanzar la jefatura política del mismo; ambas fueron conseguidas¹⁰⁹. La primera porque se elaboró la normativa en diciembre de 1933, aprobándose provisionalmente en una reunión de la Minoría de 14 de diciembre y definitivamente por el Consejo Nacional de la CEDA el 19 del mismo mes, en virtud a lo prescrito en la disposición adicional 2.^a del propio reglamento interno. Y, la segunda, porque el cargo de Presidente recae por aclamación y *ex reglamento* en la persona de José María Gil Robles (art. 5).

A diferencia del reglamento socialista, el de la CEDA recoge una regulación extensa y detallada en un texto de treinta artículos que posteriormente se vio completado por una normativa de abril de 1934. Lo farragoso y casuístico de su contenido, que lo asemejan más a los estatutos de un partido que a un sencillo conjunto de reglas para la ordenación de la vida de un grupo, nos hacen albergar sospechas de que tuvo una limitada aplicación práctica. Por ofrecer un ejemplo: la convocatoria de la Asamblea del Grupo se recoge en unos términos más propios de una sociedad anónima que de un reducido número de personas acostumbradas a encontrarse con la frecuencia que imponía el período de sesiones parlamentarias:

109. Cfr. J. R. MONTERO, *La CEDA: El Catolicismo social y político en la II República*, vol. I, cit., pp 520 ss.

«La convocatoria para la reunión de la Minoría se efectuará normalmente mediante aviso por medio de la prensa de Madrid, sin perjuicio de hacerlo mediante notificaciones individuales, por escrito o telegráficamente, cuando así lo exija la índole trascendental o la urgencia de los asuntos a discutir o resolver (artículo 7)».

No tiene, por lo tanto, presente la inmediatez y el grado de improvisación con el que se solían producir entonces las reuniones de las minorías, lo que explica en bastantes casos la falta de formalización de sus reglas de proceder. Tampoco ofrece excesivas razones para afirmar su puntual cumplimiento, el hecho de que apenas transcurridos cuatro meses se tuviese que recurrir a una norma interpretativa que *integrase* las lagunas del texto originario.

Estos argumentos confieren verosimilitud a las indicaciones de Montero acerca de que las normas perseguían más directamente una legitimación de los poderes de actuación y representación del jefe de la Minoría, que conseguir una adecuada organización interna que facilitase la actuación de un grupo relativamente numeroso¹¹⁰.

El esquema organizativo plasmado en la Disposición no resulta original respecto a la norma socialista y lo que era la práctica común en los grupos republicanos. Aparecen:

— Una asamblea constituida por todos los integrantes de la Minoría (arts. 2 y 6); es decir, por todos los diputados adheridos al programa de la CEDA y a las conclusiones y acuerdos votados por ésta en sus Asambleas nacionales que, además, acatarían el Reglamento interno de la Minoría —arts. 2 y 4¹¹¹—. La Asamblea sería convocada, a través de los medios citados, cuantas veces fuese necesario por iniciativa del Presidente, del Comité ejecutivo o de siete miembros del Grupo (art. 6).

— Un Comité ejecutivo integrado por un presidente, dos vicepresidentes, un secretario y un vicesecretario (art. 5). Los miembros

110. LA CEDA. *El Catolicismo social y político en la II República*, vol. I, cit., pp. 520 ss.

111. La Minoría Popular Agraria tenía por misión la defensa en el Parlamento y fuera de él de los principios, acuerdos y conclusiones de la CEDA (art. 22)

de este Comité lo son también de pleno derecho del Consejo Directivo Nacional de la CEDA (Disp. adic. 1.^a).

— Un Presidente, que al tiempo, es el jefe político de minoría (art. 5).

En lo que a las competencias asignadas a cada órgano se refiere, observamos una tendencia contraria a la estudiada en el reglamento anterior. En la Minoría Popular Agraria, aunque formalmente las competencias supremas residen en la Asamblea —competencias de «dirección y representación de la minoría», según el art. 5—, se va produciendo dentro del propio reglamento una limitación de esas competencias soberanas en favor del Comité Directivo —que funciona como «órgano directivo y de actuación directa de la minoría», según el art. 5— y, después, del jefe político. Así, el artículo 8, establece que el Comité asume «la representación y la dirección de la Minoría, en todo aquello que por su *importancia o criterio* del propio Comité ejecutivo no esté reservado a la Asamblea». A la vez, el Presidente recibía una amplia confianza de la Minoría por su sola elección para orientar las discusiones parlamentarias y resolver lo que proceda (art. 9), asumía la representación individual del grupo (arts. 9 y 10) y recibía el encargo de aplicar los acuerdos de la fracción —art. 10—¹¹².

112. Sobre la actuación personalista de GIL ROBLES y la inactividad casi absoluta del grupo, vid. J. R. MONTERO, *La CEDA: el Catolicismo social y político en la II República*, vol. I, pp. 530 ss. Escribe este autor: «...La práctica usual desempeñada por el Jefe de la CEDA y su minoría en Cortes avocaba un total protagonismo por parte suya. De vez en vez delegada (.), cuando se trataba de fijar la posición de la CEDA en algún debate político de tono menor; pero sólo cuando no podía asistir al salón de sesiones. Fuera de él GIL ROBLES solía reunir a su minoría en los momentos previos a un debate político de importancia exponiendo las líneas fundamentales de su discurso, lo que indefectiblemente se aprobaba; y de manera no menos indefectible cuando, tras alguna discusión parlamentaria de naturaleza política, explicaba los motivos que le llevaron a tomar esa postura, a declarar ese contenido, a fijar esa actitud. Antes o después de sus intervenciones parlamentarias, en suma, GIL ROBLES recababa la aprobación de la Asamblea, que en ningún momento le fue negada ni al parecer discutida. Antes o después de una crisis de Gobierno en la que intervenía activamente —y la MPA con sus votos— explicaba GIL ROBLES la postura adoptada, los trámites llevados a cabo, las consultas evacuadas, la solución final, sin que nunca surgiera la disconformidad» (p. 530).

La labor de asistencia técnica correspondía al Secretariado técnico-administrativo, bajo la dirección del Secretario del grupo (artículos 25 ss.). Mientras que el filtrado de iniciativas individuales, la distribución de tareas en la Cámara y las normas de disciplina, son materias que se regulaban en once artículos, más alguna de las normas interpretativas complementarias. Las competencias de filtrado se reparten parejamente entre el Comité y el Presidente del grupo (arts. 16 ss.). La asignación de tareas y puestos en el interior de la Cámara queda condicionada a la designación o aceptación de los órganos del grupo, especialmente, y de nuevo, del Comité o del jefe del Grupo¹¹³. El respeto a las decisiones de la Minoría y la unidad de actuación constituyen los principios de los que se deriva la disciplina de los miembros del grupo; y, pese a que se admita de una manera cicatera, excepcional y llena de precauciones la disidencia o actuación al margen del grupo (art. 18), la regla general viene definida por la disciplina de partido y de voto (art. 19). Resulta, sin lugar a dudas, significativo que sea el mismo capítulo IV del reglamento interno el que se dedique, al tiempo, a las votaciones y a las sanciones¹¹⁴.

La disciplina de la Minoría Popular Agraria ha conocido elogiosas palabras del que fuera su jefe político. «En las Cortes —escribirá Gil Robles en 1971— de 1936, lo mismo que en las Cortes de 1933, los Diputados de la CEDA fueron un modelo de disciplina, de laboriosidad y de trabajo inteligente y callado»¹¹⁵. Y ciertamente, gran parte del poder real asumido y desempeñado dentro de la Cámara por la Minoría provino de la disciplina demostrada por sus integrantes, escasamente quebrantada, dentro de los actos y decisiones formalizados en las Cortes Republicanas.

113. La asignación a las comisiones se hacía por criterios de aptitud y respetando, siempre que se pudiese, las peticiones de los diputados (art. 15)

114. Sobre los escasos actos de indisciplina y disidencia, vid. J. R. MONTERO, *La CEDA: El Catolicismo social y político en la II República*, vol. I, páginas 527-528.

115. J. M. GIL ROBLES, «Epílogo», en *Discursos parlamentarios*, cit., p. 681. Sólo censura de ellos el hecho de que «confiaron tal vez más de lo debido en mi experiencia parlamentaria () y dejaron a mi cargo grandes debates políticos y los principales incidentes, de más o menos enfoques. Sacrificando posibles vanidades a un sentido de equilibrio y disciplina, atribuyeron a mi jefatura en el Parlamento una autoridad mucho mayor de la que yo merecía» (p. 682).

LA REAPARICION DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DURANTE LA TRANSICION POLITICA

El fracaso de una norma interpretativa de la Presidencia de las Cortes de 1976¹¹⁶, localizada en un marco jurídico inadecuado, pospuso la aparición de los grupos parlamentarios hasta un momento posterior dentro de ese peculiar proceso calificado como «transición política»¹¹⁷. El marco de las Leyes Fundamentales, interpretado bajo los postulados del Decreto-Ley 7/1974, de 21 de diciembre¹¹⁸, que aprobaba el Estatuto Jurídico del Derecho de Asociación Política se presentaba a todas luces insuficiente para permitir el nacimiento y libre desarrollo de un auténtico sistema de partidos. La institucionalización de los grupos parlamentarios debe esperar a que se produzca una serie de acontecimientos jurídicos y políticos, encuadrables en dos claras referencias: de un lado, la Norma de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977¹¹⁹, y de

116 La ausencia de un verdadero pluralismo político, explica el fracaso y la inaplicación de las previsiones recogidas en la Norma de 4 de marzo de 1976 de la Presidencia de las Cortes (BOC, 1.489, de 9 de marzo de 1976), articuladas para permitir el agrupamiento de Procuradores «en razón a criterios políticos». La disposición admitía la constitución de grupos de 50 a 25 Procuradores, en este último supuesto, previa autorización del Presidente de la Cámara (arts. 2 y 4), los Procuradores debían elaborar un programa delimitador de sus fines que se publicaría con la relación de los componentes del grupo en el *Boletín Oficial de las Cortes* (art. 2). El funcionamiento de los grupos quedaba bajo la supervisión del Presidente de las Cortes y su organización interna, aunque era autónoma, se encontraba limitada por una serie de criterios establecidos en la propia resolución (art. 3). De hecho, no se formó grupo alguno mientras estuvo vigente esta disposición y los procuradores continuaron ejercitando sus iniciativas parlamentarias a título individual o en concurrencia con otros. Vid., a modo de ejemplo, BOC, 1.504 (1976), p. 36433, sobre el mantenimiento de un voto particular; BOC, 1.550 (1977), p. 37426, sobre la presentación de enmiendas a la Ley de Asociación Sindical, y BOC, 1.525 (1976), en el que aparecen varios ruegos, presentados por un Procurador «y varios Procuradores más».

117 Cfr. Raul MORODO LEONCIO, *La transición política* (Madrid, Tecnos, 1984); y Javier JIMÉNEZ CAMPO, «Crisis política y transición al pluralismo en España (1975-1978)» en A. PEDRIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Un estudio sistemático* (Madrid, Civitas, 1980), pp. 43 ss.

118 BOE, de 23 de diciembre

119 BOC 1.583 de 11 de julio de 1977

otro, los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado. Ambas constituyen, no obstante, normas transitorias; la primera queda derogada por las segundas que, a su vez, encuentran el límite a su vigencia en la aprobación de los actuales Reglamentos parlamentarios de las Cámaras legislativas.

1. LA NORMATIVA DE LA PRESIDENCIA DE LAS CORTES SOBRE LOS GRUPOS

La disposición emanada de la Presidencia de las Cortes, días antes de la sesión constitutiva de las Cámaras en la Legislatura Constituyente¹²⁰, constituía una norma necesaria, cuyo establecimiento se derivaba de una multiplicidad de prescripciones anteriores. La norma parlamentaria, aunque dictada apenas dieciséis meses después de la fallida de marzo de 1976, se inscribe en una situación política y normativa significativamente distinta. La situación política viene definida por el segundo gobierno de la Monarquía dirigido por Adolfo Suárez, que provocaría un punto de inflexión en el devenir de la transición democrática y que culminaría en las elecciones generales de 15 de junio de 1977. La postura del Gobierno en este período se va decantando sucesivamente hacia un diálogo con las fuerzas políticas de la oposición con objeto de alcanzar un cambio de régimen. Ese proceso —con numerosos altibajos que no interesan al tema planteado—, se verá marcado desde la perspectiva del reconocimiento de los grupos parlamentarios por la aprobación de distintas normas que, de diversa manera, permitirán el paso de un régimen políticamente unitario a otro fundamentado en la pluralidad.

1.1. *El marco normativo en el que se aplica.*

En primer lugar, se sustituirá el marco normativo del asociacionismo político. El sumamente restrictivo Estatuto de diciembre de 1974 es derogado por la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política¹²¹. Esta nueva disposición supone

120. Recuérdese que tuvo lugar el 13 de julio de 1977 en ambas Cámaras.

121. *BOE*, 16 de junio.

un breve adelanto con respecto a aquél, pues las amplias facultades de la Administración en el reconocimiento y control de las asociaciones no ofrecía excesivas garantías a las fuerzas de la oposición, que mostraron sus reticencias y posterior rechazo al sistema registral adoptado¹²². Desde una perspectiva pareja a lo anteriormente comentado, el contenido y objetivo de la norma, tenían un difícil encaje dentro del escaso ámbito ofrecido por las Leyes Fundamentales. Como ha comentado Linde, de «poco serviría arrumbar el Estatuto de 1974 e, incluso, posibilitar la existencia de auténticos partidos políticos si se mantiene el conjunto de las instituciones de las Leyes Fundamentales y, por consiguiente, unas Cortes que no había que olvidar que sólo una quinta parte eran elegidos directamente»¹²³.

En segundo lugar, se trastoca completamente la legalidad constitucional franquista con la aprobación de la peculiarísima Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977¹²⁴. En la misma no se llega a verificar un reconocimiento expreso de los grupos parlamentarios¹²⁵, ni de los partidos políticos. Sin embargo, esta

122. Tampoco el contenido de la Ley de modificación del Código penal, de 1 de julio de 1976 (BOE de 20 y 21 de julio) ofrecía esperanzas a la hora de fijar los supuestos de legalidad aplicables a la disolución judicial de las asociaciones (art. 172).

123. «El régimen de los partidos políticos en España (1936-1978)», en R. MORODO et al., *Los partidos políticos en España* (Barcelona, Labor, 1979), p. 103.

124. Sobre el significado y contenido de tal norma véase Pablo PÉREZ TREMP, «La Ley para la Reforma Política. Aspectos de la transición política española», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 54, 1978, pp. 125 ss.

125. No obstante, SÁNCHEZ AGESTA ha creído detectar en la Disposición Transitoria de la Ley un reconocimiento presunto de los grupos parlamentarios e, indirectamente, de los partidos políticos, cuando establece que «se aplicarán dispositivos correctores [en la norma electoral] para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara»; («El reconocimiento constitucional de los partidos en España», cit., p. 242). Realmente la fragmentación de una Cámara puede ser la causa o la consecuencia de un determinado sistema de partidos que filtrado por las normas electorales puede dibujar un concreto sistema de grupos parlamentarios en una Asamblea legislativa. Perfectamente, puede darse una Cámara fraccionada sin grupos parlamentarios, porque éstos carezcan de competencias apreciables en la actividad parlamentaria. De cualquier manera, valga la indicación de este autor como

norma —y ello no resulta, por supuesto, una afirmación novedosa— representa una quiebra radical de los principios en los que se asentaban las anteriores Leyes Fundamentales y el esquema institucional que habían ido conformando. La Ley para la Reforma reconoce de una manera simple la intangibilidad de la que gozan los derechos fundamentales de la persona para los poderes públicos (art. 1.2); lo que exige una derogación y reinterpretación de toda la legislación anterior dedicada a los derechos fundamentales (entre ella, la Ley reguladora del Derecho de Asociación Política) a la luz de esa garantía de inviolabilidad¹²⁶. Recoge de igual manera, una nueva estructura bicameral para el órgano parlamentario del Estado; con un Congreso de los Diputados y un Senado (art. 2.1). Ambas Cámaras serán elegidas —salvo una mínima parte del Senado— por «sufragio universal directo y secreto de los españoles mayores de edad», con una pequeña matización territorial en el supuesto de la segunda Cámara (art. 2.2 y Disposición Transitoria Primera); lo que, de hecho, suponía reconocer de antemano que la abstracta unidad del futuro Parlamento se encontraría incuestionablemente fracturada en múltiples fuerzas políticas o sectores de opinión, a resultas, eso sí, de a quién concediera la ley electoral la facultad de presentar candidaturas y acceder a las Cámaras¹²⁷. Por último, la nueva Ley Fundamental reconocía la autonomía reglamentaria de cada Cámara (art. 5); aunque preveía la supletoriedad del Reglamento de las Cortes de 1971 hasta que el Congreso y el Senado aprobaran sus respectivas normas, siempre que su aplicación no contraviniera los preceptos de aquella (Disposición Transitoria Tercera); con esta resolución se daba término a la servidumbre que ligaba el Parlamento al Gobierno en virtud a la vigencia de la Ley Constitutiva de Cortes.

indicio o antecedente normativo en el reconocimiento jurídico de los sujetos colectivos; por demás, los partidos ya se encontraban reconocidos dentro del ordenamiento por la Ley 21/1976. Tal vez lo que quepa cuestionar es si la Ley para la Reforma supone una modificación sustancial del alcance de aquella Ley ordinaria en el ámbito del reconocimiento de las asociaciones políticas.

126. Cfr. Francisco RUBIO y Manuel ARAGÓN, «La legalización del P.C.E. y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos políticos en España», en P. de VFGA (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit. pp. 228 y 229

127. Cfr. P. PÉREZ TREMPES, *op. cit.*, pp. 142 ss.

La cuestión del reconocimiento de los grupos parlamentarios, pese a los aceptables indicios aportados por la Ley para la Reforma, quedaba a expensas del contenido de la ley electoral, que sirviera de cauce para las primeras elecciones a Cortes¹²⁸, y, en su caso, de las Cámaras surgidas de las mismas. La aparente buena voluntad del Ejecutivo para alcanzar un régimen pluralista se pone de relieve en la flexibilización de la Ley reguladora del Derecho de Asociación realizada a través del Decreto-Ley 12/1977, de 8 de febrero¹²⁹. La reforma de la Ley de Asociaciones se ve revalidada por la Sentencia de 1 de abril de 1977 del Tribunal Supremo (Sala IV), que franqueó el camino a la legalización del Partido Comunista de España¹³⁰.

El sistema electoral para las primeras elecciones democráticas se recogió en el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo¹³¹, y supuso, en expresión de Rubio y Aragón, una «cuasi constitucionalización de los partidos»¹³². No nos interesa abordar un estudio pormenorizado de esa disposición electoral¹³³, baste simplemente destacar

128 La Disposición Transitoria Primera de la Ley para la Reforma Política concedía la potestad para dictar esa norma al Gobierno en exclusiva.

129. *BOE*, de 10 de febrero. Merece la pena recordar que el Referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política (15 de diciembre de 1976) se celebró con la oposición democrática sin legalizar, en un estado de semiclandestinidad; al tiempo que el Real Decreto 2.636/1976, de 19 de noviembre, que convocaba el Referéndum, permitía la participación de las asociaciones políticas constituidas en el nombramiento de interventores, proponiendo un candidato por Mesa electoral.

130. Cfr. F. RUBIO y M. ARAGÓN, «La legalización del P.C.E. y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos políticos en España», cit., pp. 231 v ss.; y J. JIMÉNEZ CAMPO, «Crisis política y transición al pluralismo en España», cit., pp. 76-77.

131 *BOE*, de 23 de marzo

132. *Op. cit.*, pp. 226 ss. Los autores basan su línea de argumentación en el reenvío que realiza la Disposición Adicional Primera de la Ley para la Reforma a la competencia exclusiva del Gobierno para regular libremente el sistema electoral con el único límite que suponen los criterios por ella misma marcados.

133 Vid al respecto, a título meramente indicativo, P. PÉREZ TREMP, «La Ley para la Reforma Política española», cit., pp. 149 ss.; y FRANCESC CARRERAS y JOSEP M. VALLÉS, *Las elecciones*, cit., pp. 311 ss.; y MARIO CACIAGLI, *Elecciones y partidos en la transición española* (Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986), pp. 78 ss.

que la norma supone la plena introducción del pluralismo político a través de los partidos en un ámbito tan importante como el electoral. Los partidos políticos se convierten en sujetos (casi, en exclusividad) del procedimiento electoral. La presentación de candidatos y listas es compartida por las asociaciones políticas con otras entidades y agrupaciones (arts. 30.3 y 34), aunque se conceden mayores facilidades a los partidos y a las coaliciones electorales (art. 32, por ejemplo). El voto para el Congreso se basa en listas completas, cerradas y bloqueadas (art. 20), lo que permite un importante protagonismo de los partidos sobre los candidatos. Por último, se adoptó una fórmula electoral proporcional, en su variante de media mayor tipo D'Hondt para la asignación de escaños al Congreso (art. 20.4,5,6,7 y 8); mientras que para el Senado, con una designación personalizada de los candidatos por el elector, se optó por un sistema mayoritario con voto limitado para favorecer a la segunda fuerza política de la circunscripción (artículo 21). Estos datos, unidos a una multitud de ejemplos que salpican el articulado del Decreto-Ley, atestiguan el reconocimiento a las asociaciones políticas de una competencia plena en las tareas electorales. La única duda que permanecía latente en ese momento histórico se concretaba en conocer hasta dónde llegaría la permisividad del régimen que se pretendía implantar, respecto a los partidos legalizables. En otros términos, la cuestión era fijar en qué punto se colocarían las fronteras del pluralismo político.

1.2. *El contenido de la norma provisional.*

Esta evolución histórica pretende demostrar cómo en diversos niveles y con normas de muy distinto rango se había reconocido progresivamente el pluralismo político como un principio del régimen jurídico antes de la celebración de la consulta electoral de junio de 1977. Pero, *nada indicaba de manera fehaciente que el previsible fraccionamiento ideológico de la sociedad se contemplaría normativamente en el interior de las Cortes, en cada una de sus Cámaras.* Es decir, ¿hasta qué extremo iba a primarse el componente individual en la vida del Parlamento y, consecuentemente, iba a determinar el rechazo al agrupamiento en las Cáma-

ras? Es más, a los partidos se les había concedido un papel importante; pero un papel que, como tuvo ocasión de apuntar De Otto, quedaba reducido al ámbito electoral, sin que, *a priori*, tuviera que expandirse al interior de las Cámaras¹³⁴. Esa duda es la que viene a despejar de manera resuelta la Disposición de la Presidencia de julio de 1977; emanada, como se señaló al principio del epífrase, en unas circunstancias distintas a las que rodearon a la Resolución presidencial de 1976, principalmente gracias a ese proceso de evolutivo reconocimiento jurídico de los partidos. Como ocurriera en la Segunda República, dentro de las Cámaras los grupos se aceptaron, en un primer momento, sin discusión; simplemente era algo natural a la vida de cualquier Parlamento democrático. La cuestión encontraba un grado tan elevado de aceptación por las fuerzas parlamentarias, que en el debate que provoca la aplicación de la Disposición integradora de la Presidencia tanto en el Congreso como en el Senado —el primer debate parlamentario sobre los grupos en este período— se discute el *cómo* constituir los grupos, sobre *qué* criterios, no si deben o no existir los grupos. Quizá no fuera el momento adecuado para plantear el tema con toda su crudeza, reservando el debate para el momento de la elaboración del Reglamento, puesto que la creación de los grupos venía impuesta por la norma presidencial. Pero no deja de llamar la atención que ninguno de los oradores tomara la palabra e hiciera una advertencia sobre el inminente «peligro grupocrático». Es más, una personalidad tan significativa como Fraga, al intervenir en nombre de Alianza Popular, proclama:

«Los grupos parlamentarios son hoy parte esencial del funcionamiento adecuado del Parlamento y así lo reconocen todos los Reglamentos. Ha pasado la época del individualismo parlamentario y de la Cámara de Notables. Los grupos realizan el asesoramiento de la Mesa, contribuyen al establecimiento por consenso de las órdenes del día, contribuyen también a una composi-

134 Cfr. Ignacio de OTTO, «El concepto de asociación política en la legislación española», en P. de VEGA (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit., pp. 171 ss. La exquisita argumentación se apoyaba en la definición de los fines que la Ley 21/1976, concedía a las asociaciones (art. 1.1 v 2), así como en la causa cuarta de extinción de los partidos políticos recogida en el art. 7.

ción realista de las comisiones y otros órganos del trabajo parlamentario».

«Toda reglamentación de los grupos, por otra parte, ha de partir, como acabo de decir, más que de especulaciones, del reconocimiento de la realidad. Todo lo que sea desconocerla es malo en política y en derecho»¹³⁵.

La facultad de la Presidencia de las Cortes para integrar lagunas reglamentarias, además de encontrarse avalada por la tradición jurídico-parlamentaria española, se amparaba de modo directo en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley para la Reforma Política, que casi parecía exigir su ejercicio más que permitirlo. Establecía la norma que «desde la constitución de las nuevas Cortes y hasta que cada Cámara establezca su propio Reglamento, se regirán por el de las actuales Cortes en lo que no esté en contradicción con la presente Ley, sin perjuicio de la facultad de acordar de un modo inmediato las modificaciones parciales que resulten necesarias o se estimen convenientes». Y, aunque no especificara el texto quién sería el sujeto u órgano competente para acordar las modificaciones parciales necesarias, la norma supletoria —el Reglamento de 1971— asignaba en el apartado 23 del artículo 18 al Presidente de las Cortes la potestad de «suplir sus defectos en los casos de duda u omisión».

Tanto en la Norma presidencial como en el debate que provoca la aplicación de la Disposición en el Congreso y en el Senado, aparecen algunos elementos definitorios de la posterior regulación de los grupos parlamentarios en los Reglamentos provisionales y en los vigentes. La posibilidad de formar grupos correspondería a los Diputados y Senadores, a través de la presentación de un escrito a la Presidencia de cada Cámara en el que consten: la denominación adoptada por el ente colectivo, una relación de sus componentes y la determinación de los miembros que actuarían como portavoces (art. 16); el establecimiento de un plazo preclusivo para la formación de los grupos (art. 18); el reconocimiento de autonomía organizativa plena a los grupos y la concesión de la posibilidad de utilizar locales de las Cámaras para sus reuniones (art. 20); la institucionalización del grupo mixto como instrumento para la participación igualitaria de Diputados y Senadores

135. *DSCD*, 2, 1977, cit., p. 15.

en las labores de las Cámaras, si aquéllos no se hubiesen incorporado dentro del plazo prescrito a un grupo de «denominación específica»¹³⁶. Por último, el reconocimiento de la participación de los grupos en la determinación del calendario de trabajo de la Asamblea (art. 21) y del principio de representación proporcional de los mismos en el interior de las comisiones (arts. 25 ss.).

1.3. *El primer debate en torno a los grupos en las Cámaras de la transición democrática.*

No obstante, la Resolución presidencial, respetuosa con la autonomía de las Cámaras, remite a su decisión la fijación de los requisitos que deben reunir los colectivos parlamentarios para gozar de la facultad de constituir un grupo (arts. 13 a 15). El debate para la determinación de dichas condiciones se produce en la segunda sesión celebrada por el Congreso y el Senado y en ella se irán planteando un elenco de cuestiones y de tensiones reproducidas en las ocasiones que con posterioridad se ha replanteado el tema de la regulación de los grupos¹³⁷. Las propuestas presentadas por las distintas formaciones políticas ascendieron a siete en el Congreso y a once en el Senado¹³⁸. Respondían, en general, a la necesidad de conceder un reconocimiento mayor o menor al papel desempeñado por las minorías —ideológicas y territoriales— en la vida de la Cámara y de evitar un excesivo fraccionamiento en

136. Arts. 18 y 19. MARTÍN OVIEDO, en su intervención en el Congreso mantendrá: «Según esas propias normas provisionales, aquellos grupos, coaliciones o partidos, o incluso independientes, que no puedan acceder o no deseen hacerlo, puesto que es voluntario, a un grupo parlamentario, quedan integrados en un grupo mixto, cuya propia regulación, evidentemente, deberá respetar el derecho de propuesta, el derecho de iniciativa de todos los miembros de este grupo mixto no adheridos a un grupo parlamentario. Por consiguiente, queda reforzada esa falta de privación o esa no privación de ninguno de los derechos fundamentales que un Diputado tiene y puede ejercer» (*DSCD*, 2, 1977, cit., p. 24).

137. *DSCD*, 2, de 14 de julio de 1977, pp. 13 ss.; y *DSS*, 2, de 14 de julio de 1977, pp. 20 ss.

138. Art. 13. En el Senado, además de las formaciones políticas, podían presentar iniciativas tres senadores independientes, pensando especialmente en los parlamentarios de designación regia (art. 14).

la misma¹³⁹. Todas las posturas se apoyaron, con distinto objetivo en el carácter constituyente que investía a las Cortes y que parecía exigir una amplia participación de las fuerzas políticas en sus tareas, y en contradictorios argumentos de Derecho comparado. Se acaban aceptando en ambas Cámaras las fórmulas propuestas por el Partido Socialista Obrero Español con el apoyo de la Unión del Centro Democrático; en el Congreso, pues, bastarían quince Diputados para constituir un grupo y en el Senado, diez Senadores, sin que resultara imprescindible la pertenencia a una misma fuerza política. Las propuestas socialistas se apoyaban en la consecución de un alto grado de operatividad en los trabajos parlamentarios, incompatible con una Cámara fraccionada, y en la nota de provisionalidad que ostentaba la decisión tomada, que surtiría efectos hasta la aprobación de los nuevos Reglamentos de las Cámaras¹⁴⁰. Con independencia de la variedad de motivos esgrimidos por cada fuerza política, merecen destacarse algunas ideas que aparecen en el debate y que tendrán una importancia relativa en la posterior evolución histórico-parlamentaria.

139 Las fórmulas propuestas pueden clasificarse en tres grupos: aquéllas por las que cualquier fuerza política con representación parlamentaria podía constituir grupo con independencia del número de inscritos que reuniera, exigiendo, a lo sumo, de modo complementario, una cierta implantación a la fuerza política (ej., la propuesta del PNV en el Congreso, la firmada por los senadores DUARTE, CORTE, VILLAR y DE BENITO, la presentada por *Euskadiko Ezquerria* en el Senado y, por último, la firmada por los senadores UNZUETA, MONREAL, VIDARTE, BAJO y ZABALA). Aquéllas que exigían sólo un número mínimo de parlamentarios, sin considerar su pertenencia a una de las distintas fuerzas políticas (v. gr., la fórmula propuesta por Alianza Popular, la del Partido Comunista, la del PSOE y la de *Euskadiko Ezquerria* en el Congreso; la firmada por SATRÚSTEGUI, CORDERO, MURIEL, BORQUE, PALOMO y GUTIÉRREZ CANO, la firmada por OLLERO, MARÍAS y DE LA SERNA en el Senado). Y, por último, aquéllas que junto a un mínimo numérico admiten una fórmula alternativa que permite a las minorías constituir grupo (ej., la presentada por *Esquerria Republicana*, el Pacto Democrático de Cataluña y la Unión del Centro y la Democracia Cristiana de Cataluña en el Congreso; y la firmada por NAVARRO, ALONSO y HUERTA y la presentada por *Entesa dels Catalans* en el Senado).

140. Vid. las intervenciones de GUERRA GONZÁLEZ y MARTÍN MATEO en el Congreso (*DSCD*, 2, 1977, cit., pp. 22 ss.) y las de AGUILAR NAVARRO e IPARRA GUIRRE en el Senado (*DSS*, 2, 1977, cit., pp. 34 y 35).

1. La utilización del plazo prescrito para la constitución de los grupos como medio de evitar el fraccionamiento parlamentario y, en alguna medida, permitir que la Cámara mantenga una composición uniforme a lo largo de la legislatura y coadyuvar al mantenimiento de la cohesión y disciplina del grupo ¹⁴¹.

2. La concepción nítida de que los grupos —se admitan o no requisitos de unión ideológica en su composición— se sustentan en las fuerzas políticas; de manera que elevar excesivamente el número de parlamentarios requeridos para constituir un grupo puede provocar agrupaciones contra natura ¹⁴².

3. El recurso a la votación secreta como medio de flexibilizar la disciplina de grupo y conseguir cierta dispersión en los votos de la mayoría ¹⁴³.

4. El uso de criterios difusamente territoriales para definir la estructuración subjetiva del Senado ¹⁴⁴.

2. LOS REGLAMENTOS PROVISIONALES DEL CONGRESO Y DEL SENADO

Las normas que han ordenado durante casi dos Legislaturas la vida del Congreso y del Senado constituyeron el primer caso de pleno ejercicio de la autonomía reglamentaria por una Cámara

141. BARRERA ACOSTA, en la intervención que tuvo defendiendo la fórmula que suscribía, y para demostrar que admitir grupos menores de diez diputados no fragmentaría la Cámara, expone lógicamente: «de esta forma no se fomentarían de ningún modo divisiones futuras, disidencias, etc., porque el plazo para formar grupos inferiores quedaría limitado a los cinco días hábiles a partir del momento en que las Cortes adopten una resolución sobre esta cuestión» (*DSCD*, 2, 1977, cit., p. 29).

142. Dirá GARCÍA MATEO, defendiendo la propuesta presentada: «Y, por tanto, la formación de unos grupos con número mayor de cinco senadores, supondría tal vez la adscripción de personas que no estarían conformes en esa parcialidad que debemos cada uno a nuestras tendencias ideológicas y regionales» (*DSS*, 2, 1977, cit., p. 29).

143. En ambas Cámaras la votación fue secreta; vid. *DSCD*, 2, 1977, pp. 34 y 35 y *DSS*, 2, 1977, p. 39. No obstante, en el Congreso se plantearon algunos problemas en la decisión del tipo de voto a utilizar (vid. pp. 30 ss.). En esta Cámara el Diputado FRAGA afirmó que Alianza Popular se sumaría a la propuesta de voto secreto, «entendiendo que es un tema tan importante que afecta a la conciencia de los parlamentarios» (p. 31).

144. *DSS*, 7, de 13 de octubre de 1977 p. 137.

legislativa española desde hacía 43 años. La iniciativa normativa procedió únicamente de las propias Asambleas y excluyó al Gobierno de cualquier vía de intervención en la elaboración, debate y aprobación de las mismas, salvo aquellas posibles interferencias que pudiera arbitrar a través del grupo de su mayoría¹⁴⁵. Para los grupos parlamentarios, los Reglamentos provisionales suponen una aceptación jurídica completa de su papel en la vida de las Cámaras; no obstante, cada uno concede una relevancia distinta a los entes colectivos en el proceso parlamentario. Mientras que el Reglamento provisional del Congreso opta, como podremos comprobar, por ofrecer una definida preponderancia a los grupos frente a los diputados; quizá porque los autores de la norma intentasen prestar con ello un poco de ayuda a la consolidación del sistema de grupos e, indirectamente, de partidos políticos. El Reglamento del Senado, por el contrario, fomenta la labor del parlamentario individual frente a la del grupo; y, con independencia de que se reconozca un importante papel a los sujetos colectivos, resulta difícil, a tenor del contenido de los preceptos reglamentarios, compartir la opinión que el senador Sánchez Agesta mantiene sobre el Reglamento en cuanto medio de superación del conflicto grupos-parlamentarios a través de una equilibrada distribución de las facultades de actuación parlamentaria¹⁴⁶.

Una diferenciación tan trascendental llama la atención dado que la elaboración de ambas disposiciones parlamentarias se encuentra coordinada por una Ponencia Mixta en la que se integraban representantes de las Comisiones de Reglamento de ambas Cámaras¹⁴⁷. El objetivo de esa especial Comisión Mixta no era otro que el de «asegurar la congruencia entre las normas regla-

145. Los proyectos reglamentarios fueron elaborados por sendas Ponencias constituidas al efecto en las Comisiones de Reglamento del Congreso y del Senado (los proyectos se encuentran en *BOC*, 6, de 13 de agosto de 1977 y *BOC*, 14, de 5 de octubre de 1977, para el Congreso, y en el *BOC*, 7, de 18 de agosto de 1977, para el Senado), tramitándose según el procedimiento previsto en unas Disposiciones de la Presidencia de las Cortes (*BOC*, 5, de 12 de agosto de 1977, para el Congreso y *BOC*, 10, de 15 de septiembre, para el Senado).

146. *DSS*, 7, de 13 de octubre de 1977, p. 137.

147. El órgano se encontraba previsto en el art. 26.3 de la Disposición de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977, antes comentada.

mentarias (.) y la igualdad de tratamiento para las materias que afecten al Estatuto de los miembros del Congreso y del Senado». Sin embargo, si se descubre un paralelismo no exento de diferencias entre el contenido del *status* de diputado y senador, la igualdad se quiebra en favor de los senadores cuando se computan las facultades de actuación parlamentaria en cada Cámara. En definitiva, si coincide el ámbito de las prerrogativas, derechos y deberes de los sujetos individuales en las dos Cámaras¹⁴⁸, el marco jurídico en el que se desarrollará la actividad de Diputados y Senadores se presenta sustancialmente distinto. Consecuentemente, la exposición del contenido de ambos Reglamentos desde la perspectiva de juridificación plena de los grupos se desarrollará por separado en dos apartados diferenciados.

2.1. *El Reglamento provisional del Congreso.*

La disyuntiva entre adoptar un *Reglamento de grupos* o un *Reglamento de parlamentarios* se resuelve en la Cámara baja con el otorgamiento de una mayor relevancia y presencia en la vida de la Cámara a los sujetos colectivos frente a los individuales. Por lo tanto, se puede detectar durante el proceso de elaboración de la norma un decrecimiento en la virulencia de los debates acerca de los requisitos para acceder a la situación de grupo, que deja paso a una incipiente disputa en torno a cuál debe ser la amplitud y la dinámica de las relaciones entre la posición jurídica de los diputados frente a los grupos en el interior de la Cámara. Analizaremos estas cuestiones desde una doble perspectiva, comprobando los requisitos establecidos para formar grupos y describiendo los términos del debate sobre la defensa de la individualidad de los diputados frente a los grupos y el resultado jurídico de ese debate.

2.1.1. *Con los requisitos para la constitución de los grupos* se ha intentado proteger a las minorías, tanto ideológicas como territoriales, al tiempo que se ha pretendido evitar un excesivo

148 Vid los arts. 25 ss. del Reglamento Provisional del Congreso (RPCD, desde ahora) y 35 y 36, junto a otros dispersos del Reglamento Provisional del Senado (RPS, para simplificar).

fraccionamiento de la Cámara. El artículo 20, en su apartado primero, continuaba permitiendo la formación de un grupo a quince diputados; pero, además, se facilitaba la constitución de grupos a las formaciones políticas que hubiesen concurrido como tales a las elecciones y obtenido el 20 por 100 de los escaños «en el conjunto de las circunscripciones en que hubieran presentado candidaturas». Los argumentos ofrecidos para apoyar las tres enmiendas, que se mantienen para el debate en Comisión, y las dos que perduran hasta el debate plenario, son sustancialmente similares a los aportados por los distintos sectores de la Cámara en el debate de las normas provisionales en julio de 1977, antes referido. Por lo tanto, no nos detendremos en ellos; basta simplemente destacar a título indicativo el contenido de aquellas tres enmiendas.

1. Una es la mantenida por el Grupo Popular que postulaba la reducción del número mínimo para la constitución de los grupos al de cinco diputados, sin correctivo de ningún tipo para las minorías ¹⁴⁹.

2. Otra es la presentada por el Grupo Comunista, arbitrando dos vías para el acceso al *status* de grupo. La primera requería solamente la reunión de cinco miembros del Congreso. La segunda, exigía la concurrencia de varios diputados (sin especificación de número), que pertenecieran a formaciones políticas que hubieran obtenido, al menos, un diez por ciento de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en las que hubiesen presentado candidatura ¹⁵⁰.

3. Por último, una enmienda del Grupo Mixto (defendida por el diputado Gastón Sanz, del Partido Socialista de Aragón), cuyo

¹⁴⁹. Para la defensa vid. DSC, 11, de 21 de septiembre de 1977, pp. 304 ss. Dirá el diputado DE LA PUERTA Y QUINTERO, lo siguiente: «Al establecerse el número de quince se demuestran en la práctica dos cosas: que se tiende a formar agrupaciones artificiosas por un lado, y que se respeta suficientemente a las minorías (...). La solución que nos da la Ponencia, que favorece solamente a los grupos regionales, entendemos que va a fomentar partidos de carácter provincial, o si se quiere poner en plural, biprovincial; (...) y este remedio, para un futuro no es bueno. Son preferibles los grandes partidos y que se establezcan, en cambio, unos mínimos más fáciles de ser cumplidos» (p. 504).

¹⁵⁰. Su defensa se encuentra en DSC, 11, 1977, cit., pp. 304 y 305, y en DSC, 23, de 13 de octubre de 1977, pp. 919 ss.

texto permitía la formación de grupos a un conjunto de diez diputados, o, al menos, cinco diputados, siempre que estos últimos se hayan presentado en más de veinticinco circunscripciones, si son de carácter estatal, o en todos los distritos regionales o nacionales, si son de carácter no estatal, y hayan obtenido un porcentaje de votos superior al tres por ciento ¹⁵¹.

En definitiva, un debate que comienza centrándose en el respeto de las minorías parlamentarias se acaba reduciendo a la definición del tipo de minoría al que se le permitiría constituir grupo. La solución ofrecida por el Reglamento desde este punto de vista era una decisión política tan aceptable como la contenida en cualquier otra de las propuestas y, en definitiva, se conseguía un texto en el que, según palabras del Ponente Fajardo Espínola, se «armoniza el criterio democrático de proporcionalidad con el respeto a las minorías» ¹⁵². No obstante, perjudicaba evidentemente a las fuerzas políticas que hubiesen presentado candidaturas en todo el territorio nacional o en un elevado número de circunscripciones, frente a aquellas otras que concentrasen sus candidaturas en pocas circunscripciones, como podría ocurrir con las de implantación regional. Así ocurrió que cuando se aplicó la Disposición Transitoria segunda del Reglamento ¹⁵³, la Minoría Vasca-Catalana (21 diputados) se fragmentó en dos grupos (la Minoría Catalana de 13 diputados y el Grupo del PNV de 8), mientras que otra minoría importante de la Cámara (la del PSP) quedaba recluida en el Grupo Mixto ¹⁵⁴.

151. Se recoge la defensa de esta enmienda en *DSC*, 23, 1977, cit., pp. 291 siguientes.

152. *DSCD* 9, de 20 de septiembre de 1977, p. 216.

153. La Transitoria permitía la continuación de los grupos constituidos con las normas provisionales sin acto alguno de constitución y afirmaba la aplicación del art. 20.5 para los mismos, con la excepción hecha de las formaciones políticas de ámbito territorial que tenían un plazo de cinco días para constituir los nuevos grupos.

154. La intención de ofrecer protección exclusiva a las minorías regionales y no a las ideológicas queda patente en la intervención del diputado MARTÍN OVIEDO, del Grupo Centrista, en el Pleno: «Ese reconocimiento ha sido hecho, a nuestro modo de entender, de un modo realista, de un modo lógico, en el que se guarda el justo equilibrio entre la representación de unos grupos de alcance regional y la necesaria operatividad y no fragmentación excesiva de la propia Cámara» (*DSCD*, 23, 1977 cit. 922).

Como consecuencia de un acuerdo entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Andaluz, se modificó el comentado precepto del Reglamento provisional al inicio de la Primera Legislatura tras la aprobación de la Constitución¹⁵⁵. El artículo a partir de entonces permitió constituir grupo a las formaciones políticas o coaliciones electorales que contasen al menos con cinco diputados. Un número tan reducido, con independencia de que pudiese dejar paso libre a una fragmentación en la Cámara, aumentó de manera considerable, como podremos comprobar, el desequilibrio existente dentro del Reglamento entre grupos y parlamentarios individuales.

El principio de respeto a las minorías se encuentra completado con la atribución de ciertas facultades de actuación parlamentaria a unas entidades colectivas a medio camino entre los diputados y los grupos. Así, en algunos preceptos se concedía la posibilidad de intervenir como una entidad identificada y única a las «formaciones políticas». El artículo 115, en su párrafo primero, permitía participar dentro del debate general que inaugurase el proceso de elaboración del texto constitucional en la Comisión del Congreso a cada «formación política, que, habiendo concurrido expresa y aisladamente como tal a las elecciones tenga representación en la Cámara». Los artículos 118.4 y 120, *in fine* permitían a toda «formación política con asiento en la Cámara», además de los grupos parlamentarios, que interviniesen en el turno de explicación de voto que se verificase tras el rechazo o aceptación de votos particulares y enmiendas al proyecto constitucional. Y, por último, el artículo 122 admitió que tanto un grupo parlamentario como «una formación política con representación en la Cámara», pudiesen apoyar enmiendas y votos particulares al proyecto de Constitución para su debate en el Pleno de la Cámara¹⁵⁶. Bajo la expresión «formación política» debe incluirse a los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores que habiendo acce-

155. Por acuerdo del Pleno del Congreso recogido en *DSCD*, 5, de 3 de mayo de 1979.

156. A esta facultad resulta conveniente añadir la de formar grupos (artículo 20.1) especialmente tras la reforma de 1979. Cfr. Manuel ALBA NAVARRO, «La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura», en *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, pp. 81 ss.

dido a la Cámara, no hubieran conseguido reunir los requisitos necesarios para constituir un grupo; por lo tanto, estas entidades se encontrarían en el grupo mixto o, incluso, dentro del grupo parlamentario de otro partido. Ciertamente lo limitado del ámbito de competencia que les fue asignado y la estructuración de los grupos en la Legislatura Constituyente inducen a pensar que las disposiciones mencionadas persiguen atraer a los partidos residenciados en el Grupo Mixto al consenso constitucional. Corroborra esta idea el hecho de que la Ponencia de la Comisión de Reglamento rechazase una enmienda del Grupo Comunista dirigida a otorgar voz y voto como miembros de la Junta de Portavoces a los «representantes de las formaciones políticas que tengan asiento en la Cámara»¹⁵⁷. Los argumentos de la Ponencia, fueron aceptados por el portavoz Comunista (Tamames Gómez) que retira la enmienda, pues comprende «que los grupos parlamentarios son en cierto modo ya las formaciones políticas parlamentarias por excelencia»¹⁵⁸. No obstante, la interpretación de la Presidencia en la discusión de la Constitución se manifestó sustancialmente diferente. Así, en el debate general anterior al inicio del debate en Comisión del proyecto constitucional intervienen los representantes de las distintas fuerzas electorales asentadas en la Cámara,

157. El Ponente GÓMEZ LLORENTE argumentó el rechazo de la enmienda sobre el argumento de que «el pedir que no estén sólo los grupos parlamentarios, sino también las formaciones políticas con asiento en la Cámara, viene a trastocar toda la concepción del Reglamento, que es la de que sea una asamblea organizada, y que se estructura precisamente en base a los grupos parlamentarios» (*DSCD*, 11, de 21 de septiembre de 1977, pp. 321-322).

158. *DSCD*, 11, 1977, cit, p. 323. No quiebra la interpretación ofrecida el hecho de que se admita a las formaciones políticas como referencia para lograr el baremo vigente en la distribución de puestos cuando se constituya la Comisión de Incompatibilidades (Resolución de la Presidencia del Congreso, en *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie H, 1, de 29 de marzo de 1979) Como manifiesta el Preámbulo justificativo de la norma interpretativa presidencial, «la constitución de los grupos parlamentarios, con arreglo al art. 20.3, puede verse diferida hasta el momento de la elección de la Mesa definitiva, especialmente por lo que se refiere al Grupo Mixto, cuya naturaleza, en cierto modo residual, obliga a esperar hasta la expiración del plazo reglamentario». Lo que lleva a la Resolución a arbitrar un sistema complejo basado en grupos y formaciones políticas para la integración de la mencionada Comisión.

aun cuando contaran con un diputado solitario¹⁵⁹. La interpretación presidencial permitió, sin duda, una ajustada expresión de la peculiar composición del grupo mixto, aun a costa de tratar desigualmente al resto de los diputados y convertir en azarosos y largos los trabajos de las Cámaras que no se aprovechan de la simplificación que conlleva la estructuración de la Cámara en grupos. La desigualdad se manifiesta en dos términos: un diputado participa en la labor de la Cámara y consume un tiempo de intervención similar al de un representante de grupo, como ocurría, por ejemplo, con el Centrista o el Socialista, que hablaban en nombre de un centenar de diputados; por otro lado, se trataba desigualmente a los diputados integrados en grupos, a los que no se les permitía intervenir como a los miembros del grupo mixto, aunque entre aquellos pudiesen encontrarse diputados adheridos de fuerzas distintas a las mayoritarias que componían el Grupo.

2.1.2. Desde el momento en que se ha apaciguado la tensión minoría-mayoría se reproduce con claridad aquel debate ya apuntado en la elaboración de las Cortes republicanas de 1934, a saber: *definir el papel que debería corresponder a los diputados dentro de un modelo de parlamentarismo caracterizado por la vigencia de otras entidades, los grupos parlamentarios*. El paralelismo con las Cortes republicanas resulta significativo. Tras la institucionalización de una Cámara en la que los grupos como emanación de los partidos constituyen un elemento estructural esencial, se comienza a percibir por un sector de los diputados, de un lado, la fuerza de la ligazón del parlamentario al grupo y, de otro, el predominio que éste ejerce en las tareas de la Asamblea Legislativa. Frente a esta situación surgen algunos intentos por articular mecanismos dirigidos a la protección de las individua-

159. Vid. la interpretación del art. 115 del RPCD que hace el Presidente de la Comisión en DSCD, 59, de 5 de mayo de 1978, p. 2020, y, luego, las intervenciones de TIERNO GALVÁN en *representación del Grupo Mixto* (DSCD, 60, 1978 cit., pp. 2056 ss.), de CANYELLAS BALLCELLS por *Unió de Centre y Democracia Cristiana de Catalunya* (DSCD, 60, 1978, cit., pp. 2075 ss.), LITA MENDÍA por *Euskadiko ezquerria* (DSCD, 60, 1978, cit., pp. 2083 ss.), GASTÓN SANZ por el *Partido Socialista de Aragón* (DSCD, 60, pp. 2088 ss.) y GÓMEZ DE LAS ROCCS por la *Candidatura Aragonesa Independiente de Centro* (DSCD, 61, de 9 de mayo de 1978, pp. 2094 ss.).

lidades que sucesivamente, en mayor o menor medida, fracasaron. La idea del grupo mayoritario en la Cámara queda reflejada en las palabras articuladas por Martín Mateo durante el debate del Reglamento en el Pleno de la Cámara:

« Lo fundamental, repito, sigue siendo que el derecho de cada Diputado a la voz y al voto no queda alterado por la sistemática propia de los grupos parlamentarios. La funcionalidad de los grupos parlamentarios ha quedado mucho más reconocida y fortalecida —hay que decirlo— dentro del proyecto de Reglamento; en definitiva, reconoce a los grupos parlamentarios una función que pueden ejercer, que deben ejercer y a través de la cual se coordinan como en todos los Parlamentos, las funciones de los Diputados, los derechos de los Diputados, sin que en ningún momento esos derechos puedan quedar coartados».

«Los grupos parlamentarios, en definitiva, son el reconocimiento de la funcionalidad propia de las fuerzas políticas y no de la individualidad de cada uno de los Señores Diputados, y los Diputados, bien a través del grupo parlamentario al que voluntariamente quieran adscribirse, bien a través del grupo parlamentario mixto, cuya permanencia, por supuesto reconoce el Reglamento, pueden en todo caso reconocer y hacer valer sus propias posiciones en los temas en los que el Reglamento asigne una competencia a los grupos parlamentarios»¹⁶⁰.

La transcripción de un texto tan extenso permite una más fácil comprensión de los datos que a continuación se estudian. La pequeña rebelión de los diputados procede de miembros de distintos grupos, especialmente del Grupo Mixto, y adopta diversos cauces. Uno de ellos es el de pretender el reconocimiento de un trato especial para los componentes del Grupo Mixto; de forma que se les reconozca una vía de participación directa en las tareas de la Cámara, sin la mediación del portavoz y sin representar con sus actos al conjunto del sujeto colectivo. El ejemplo más claro se revela en dos enmiendas presentadas al artículo 19.5 del proyecto reglamentario, que en opinión del Ponente Camacho Zancada suponen la concesión de una «facultad de intervención de los Diputados sin sujetarse a la disciplina de los grupos»¹⁶¹.

¹⁶⁰ *DSCD*, 23, de 13 de octubre de 1977, p. 923.

¹⁶¹ *DSCD*, 11, 1977, cit., p. 312. El rechazo de la ponencia se sustenta en

La defensa de las enmiendas realizada por los diputados Gastón Sanz y Gómez de las Rocas, se articulaba sobre las peculiaridades inherentes al Grupo Mixto y en la necesidad de proteger a los diputados individuales¹⁶². El objetivo de la enmienda abría, consciente o inconscientemente, una espita tan inquietante para el conjunto de los grupos, que el rechazo de ambas enmiendas por la Ponencia y la votación tras el debate en Comisión se presentó como irremediable¹⁶³.

La otra vía en la que se manifiesta la tensión diputado/grupo presenta una más extensa participación de diferentes sectores de la Cámara, no quedando reducida a las simples propuestas del Grupo Mixto. Aparece la cuestión a raíz de la existencia de determinados preceptos —especialmente, los dedicados al procedimiento legislativo— en los que se requería la firma del portavoz del grupo para que los parlamentarios cumplieran ciertas actuaciones¹⁶⁴. Con tal mandato el Reglamento coadyuvaba al ejercicio por los grupos de una función mediadora y, consecuentemente, creaba un trámite interno en el desarrollo de la vida de los entes

el hecho de que «esta participación en las actividades de las Cámaras, que se pide sea idéntica a la de los restantes Diputados, supondría una diferencia con respecto a los demás Diputados que ya están integrados en un grupo parlamentario y, por lo tanto, el aumentar las facultades de estos Diputados piensa la Ponencia que no se puede aceptar en los términos propuestos» (*Ibidem*).

162. Cfr. DSC, 11, 1977, cit., pp. 313 y 314. En concreto, resulta ilustrativa la intervención del segundo al construir una muy completa exposición de las notas identificadoras del Grupo Mixto frente a los demás entes colectivos; y concluye su intervención advirtiendo que «si hay que proteger a las minorías, ninguna tan necesitada como la del simple Diputado que es, y valga la paradoja, una minoría irreductible» (p. 313).

163. DSCD, 11, 1977, cit., pp. 314 y 315. Expondrá CAMACHO ZANCADA «que traer estos problemas a un Reglamento de la Cámara podría perturbar no sólo la composición del Reglamento, sino de todos los grupos que están en la Cámara» (p. 314). Lo que no resultaba coherente con la intervención de los enmendantes, si pretendían conseguir un reconocimiento de una posición mínima de los diputados frente a los grupos, era el mantenimiento en un momento anterior de una enmienda dirigida a eliminar la distinción reglamentaria establecida entre «miembros y adheridos», en el apartado 4.º del artículo 20.

164. Vid. los arts. 90.2 92, 132.2 y 125 del proyecto reglamentario, en BOC, 6 de 13 de agosto de 1977.

colectivos. En cierta medida, el portavoz se convertía en órgano de la Cámara con una concreta función de «filtrado» de aquellas iniciativas de sus compañeros. Gómez Llorente en nombre de la Ponencia tendrá ocasión de comentar:

«Lo que hemos querido en esta cláusula que se ha introducido del 'enterado' es sencillamente mejorar la vida parlamentaria en general, haciendo que los portavoces tengan conocimiento de cuáles son las actuaciones y las intervenciones de las personas de su grupo parlamentario, pero simplemente a efectos de facilitar la vida interna de los grupos, dado que estamos convencidos de que, en general, facilitar la vida interna de los grupos es facilitar la vida del Parlamento; porque en un Parlamento basado en la existencia de partidos políticos y en la canalización de la opinión pública a través de los partidos políticos la salud de los grupos parlamentarios es, en definitiva, la salud de la institución parlamentaria en su conjunto»¹⁶⁵.

El debate que provoca cada uno de estos preceptos posibilitará una reconsideración del trámite, bien porque se admitan ciertas enmiendas transaccionales o *in voce* que maticen su contenido, bien porque la interpretación auténtica ofrecida por los ponentes desvirtúe o limite el sentido del visto bueno del portavoz¹⁶⁶. El ejercicio de la iniciativa legislativa, del derecho de enmienda a la legislación ordinaria y el derecho de enmienda al texto constitucional deberán ser rubricados por el portavoz a los efectos de conocimiento por el grupo; incluso, la omisión de este trámite era subsanable para la presentación de enmiendas siempre que se efectuase antes de la discusión en Comisión (arts. 94.1, *in fine* y 113.2, *in fine*). Igualmente, el sentido del trámite viene fijado por la Ponencia durante el debate del artículo 92: «La firma del portavoz del grupo —aclarará Gómez Llorente— en las enmiendas no implica en absoluto un régimen de tutela del portavoz con respecto a los miembros de su grupo, puesto que esa firma no condiciona la facultad que el Diputado tiene de presentar indi-

165. DSCD, 13, de 23 de septiembre de 1977, p. 447.

166. Vid. DSCD, 12, de 22 de septiembre de 1977, pp. 429 ss.; DSCD, 13, 1977, cit., pp. 446 ss.; DSCD, 14, de 27 de septiembre de 1977, pp. 498 ss.; y DSCD, 16, de 28 de septiembre de 1977, pp. 582 ss.

vidualmente enmiendas»¹⁶⁷. En cambio, el ejercicio de la facultad de interpelar de los diputados pervivió ligada y encauzada a los grupos parlamentarios (art. 125 RPCD); aunque se interpretara el precepto reglamentario en relación con el artículo siguiente¹⁶⁸.

Las victorias parciales conseguidas en esos concretos preceptos se difuminan si se repasa *el esquema que sigue el resto del Reglamento a la hora de distribuir las competencias de actuación parlamentaria entre los diputados y los grupos*. La preponderancia de los grupos resulta más evidente. Es más, esta descompensación se evidenció más desproporcionada desde el mismo instante en que, como se apuntó, al inicio de la Primera Legislatura se modificó la norma reglamentaria, admitiendo la mera concurrencia de cinco diputados a la hora de entender constituido un grupo.

Un primer síntoma de la preponderancia de los grupos se manifiesta en el dominio que consiguen introduciéndose en la estructura de la Cámara. Se produce una institucionalización de la Junta de Portavoces, que, si bien no es tan nítida como para afirmar su carácter de órgano independiente en la Cámara¹⁶⁹, sí permite comprobar cómo esta entidad colectiva asume importantes funciones para la vida regular de la Cámara (arts. 27, 31.2, 50, 54.1, 104 y 177 RPCD). Igualmente, la proporcionalidad se convierte en un principio a la hora de constituir las comisiones y se manifiesta

167. DSCD, 13, 1977, cit., p. 446. Añade «en el seno de la Ponencia, ya acordamos el que se haría la interpretación públicamente de que si llegado un caso extremo en el que el portavoz de un grupo niega la firma, la Mesa del Congreso debería de aceptar esa enmienda, naturalmente verificando que hay una negativa por parte del portavoz a estampar su firma de enterado, porque estaríamos ante un claro abuso de la facultad del portavoz (.). Lo que no puede hacer es abusar de su firma para coartar un derecho individual» (pp. 446-447).

168. Vid. el art. 126 RPCD y el DSCD, 16, 1977, cit., pp. 583 y 584, para la conexión hermenéutica de ambos preceptos.

169. Normalmente el Reglamento no trata a la Junta como tal sino que utiliza la expresión «portavoces de los grupos parlamentarios», sin referencia al ente que parecen formar; así ocurre incluso con el art. 27 que es el que reconoce la reunión periódica de portavoces. Sigue en este sentido la pauta marcada por el art. 21.1 de la Norma provisional de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977.

de una manera difuminada a la hora de constituir la Mesa¹⁷⁰. La designación de los miembros de las comisiones se considera facultad de los grupos parlamentarios, con el único límite que supone el derecho de todo diputado a ser adscrito, al menos, a una comisión (art. 30.1 y 2 RPCD); asimismo, el grupo goza de una amplia libertad para sustituir a sus miembros en las comisiones, con una simple comunicación escrita al Presidente del órgano (artículo 30.3 RPCD).

Otro ámbito en el que se manifiesta la supremacía de los grupos frente a los parlamentarios individuales, lo constituye la asignación de facultades de iniciativa parlamentaria, tanto en el funcionamiento ordinario de la Cámara como en el ejercicio de las tareas colaterales al procedimiento legislativo. Mientras que en la utilización de los instrumentos parlamentarios de control ordinario gubernamental se produce un cierto equilibrio entre grupos y diputados.

Dentro del funcionamiento de la Cámara, las facultades de iniciativa, de propuesta y de convocatoria se suelen conceder compartidamente a uno o varios grupos y a un número apreciablemente elevado de parlamentarios¹⁷¹, o bien, exclusivamente a los grupos (vid., por ejemplo, arts. 31.2, 68.1 y 2, 73.1.a, 80, 95.2, 97, etc.).

Los grupos, también, se erigen en motores del procedimiento legislativo. Y, junto a las facultades de iniciativa legislativa (artículos 91.1 y 94 RPCD) y al filtrado de iniciativas de los diputados, antes comentadas, el impulso del grupo, como Junta de Portavoces con otros órganos de la Cámara o en solitario, se hacía imprescindible para el buen fin de la función legislativa de la Cámara (vid., por ejemplo, arts. 95.1 y 2, 97, 98.3 y 4, entre otros).

Por último, la titularidad del ejercicio de los principales instrumentos de impulso y control se encuentra distribuida entre

170. Arts. 30.1, 38.1, 40.1 y 41 del RPCD y la Resolución de la Presidencia del Congreso sobre la ponderación de votos en las votaciones de las comisiones en *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie H, 4, de 2 de mayo de 1979; y arts. 5 ss. y 22.3 RPCD para la elección de la Mesa.

171. Resulta frecuente la utilización por la norma reglamentaria del baremo de 50 diputados (arts. 46; 49; 50.1.b; 51.1.e; 54.2; 75, entre otros) para el ejercicio de una actuación parlamentaria que pueden igualmente ejercitar dos grupos parlamentarios.

los diputados y los grupos¹⁷². No obstante, cuando se trataba de instrumentos parlamentarios que poseían un elevado contenido político la intervención de estos últimos adquiría mayor importancia¹⁷³.

3.2.2. *El Reglamento provisional del Senado.*

Un menor interés manifiesta, desde el punto de vista de los grupos parlamentarios, la disposición organizativa y funcional del Senado. Si reclama nuestra atención por algo, es, precisamente, por su recato a la hora de asumir el papel de los grupos. Es cierto que el Senado se constituye en parte como una Cámara de personalidades. De un lado, la nota se encuentra acrecentada por la circunstancia de haberse designado cuarenta senadores directamente por el Monarca. No obstante, doscientos ocho de sus miembros procedían de una consulta electoral directa y reflejaban en su acceso al escaño una procedencia ideológica o política. De otro, el modo de elección de los senadores permitía un mayor juego de la individualidad del candidato y desdibujaba en parte la etiqueta partidista —que quedaba como complementaria— del candidato; todo ello sin analizar el valor que pudo tener el pacto entre partidos para conseguir la presentación de listas electorales en todas las circunscripciones. Las premisas descritas permiten comprender parcialmente por qué el Reglamento de la Cámara Alta manifiesta menos empeño en juridificar la actuación de los grupos.

Por lo tanto, el análisis de esta norma será más limitado y breve, ciñéndose la exposición a dos puntos: (i) Una descripción de los preceptos que se dedican al *status* de los grupos parlamentarios.

172. Los Diputados podían presentar preguntas (arts 128 ss) y resoluciones como consecuencia de los debates que llevan aparejadas las comunicaciones del Gobierno o las mociones (art. 143 y Norma en desarrollo del precepto en BOC de 15 de diciembre de 1977).

173. Por ejemplo la necesaria mediación del grupo para que los diputados presentasen interpelaciones antes mencionada; la competencia exclusiva de los grupos en la presentación y defensa de proposiciones no de ley; o la facultad compartida de propuesta entre un grupo o cincuenta diputados para la apertura de una investigación o encuesta parlamentaria (art 124)

rios, y (ii) un comentario de la definición jurídica que la norma realiza de la Junta de Portavoces y del mecanismo para la constitución de las comisiones. Por lo tanto, no se abordará una descripción de la distribución de facultades parlamentarias entre grupos y senadores, pues se entiende que no ofrece novedades de interés para la exposición y puede, en cambio, alargar en exceso estas líneas finales.

La constitución de los grupos continúa dependiendo de la reunión de un número mínimo de parlamentarios, sin que sea requisito conformante su pertenencia a una misma fuerza política o electoral; y se mantendrá el número mínimo de diez senadores para la formación, como se acordara en julio. En palabras del defensor del Dictamen de la Comisión, «la Ponencia ha tendido exclusivamente, al institucionalizar los grupos parlamentarios, a hacerlo como un medio de vertebrar la Cámara sin hacer mención, expresa o indirecta a criterios de división ideológica»¹⁷⁴. Se desecha, al mismo tiempo, tanto la posibilidad de constituir grupos más pequeños como la de arbitrar una fórmula correctiva que diera cabida en la Cámara a la representación de intereses territoriales¹⁷⁵.

La institucionalización de la Junta de Portavoces no es realizada con el fin de conferirle una nítida condición de órgano decisorio, sino de crear una entidad con fines meramente consultivos¹⁷⁶.

174 CALATAYUD MALDONADO, en *DSS*, 7, de 13 de octubre de 1977, p. 143. Añade « y más tarde la Comisión, simplemente, ha pretendido estructurar, vertebrar la Cámara en una serie de grupos, dejando a la libre iniciativa de los Senadores la adscripción a los mismos, con objeto de permitir que se vaya configurando y formando la voluntad colectiva de la Cámara a través de unas voluntades colectivas parciales, que no se vean en absoluto, dentro del terreno de las posibilidades, condicionadas por ningún concepto» (*Ibidem*).

175 Vid las enmiendas mantenidas por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independiente y Senadores Vascos (*DSS*, 7, 1977, cit., pp. 146 a 148 y 150, respectivamente), rechazada una y retirada la otra en el trámite ple nario.

176 Que la Junta de Portavoces «se institucionalice como un órgano de asesoramiento, un órgano de consenso, un órgano de colaboración, jamás como un órgano decisorio y deliberante» (CALATAYUD MALDONADO, *DSS*, 7, 1977, cit., p. 145).

Así participa en la configuración del orden del día y del calendario de trabajo de la Cámara, evacuando un dictamen de opinión no vinculante para que sea el Presidente de la Cámara el que decida definitivamente de acuerdo con la Mesa (arts. 17, 18, y 61.2 RPS); otros ejemplos de ocasiones en los que la Junta es oída, decidiendo un órgano de la Cámara, se pueden encontrar en los artículos 62, 98.1 y 147 (y en la Norma complementaria de la Presidencia en el *BOCG, Senado*, serie I, 14, de 6 de julio de 1979).

En la conformación de las comisiones se admitía sin dudar la participación proporcional de los grupos, articulándose un peculiar sistema de designación. Los grupos presentaban candidaturas para cada Comisión a las Mesas; si éstas coincidían en su número con los puestos que debían cubrir cada grupo, los presentados automáticamente integraban la comisión; si aquéllos fueran superiores en número se procedería a una elección, restringiendo el número de miembros que cada minoría puede votar sólo al baremo de puestos que le corresponde cubrir en las Comisiones (art. 42.2). La norma en sí, si el sufragio era secreto, ofrecía oportunidades a que se produjesen dentro del grupo movimientos de disensión¹⁷⁷. Dentro de las normas reguladoras de las comisiones, se recogía también un precepto que permitía una cierta participación de intereses regionales en la formación de la voluntad de la Cámara¹⁷⁸. Por último, no se establecía para las ponencias de las comisiones la necesidad de que su constitución se efectuase según criterios proporcionales; el Reglamento sólo exigía que los ponentes no pertenecieran a un mismo grupo (art. 57, *in fine*).

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

177. La fórmula encuentra inspiración directa en los arts. 25 y 26 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa de 21 de julio de 1959.

178. «Cuando el estudio se refiere a cuestiones que afectan a regiones o a Autonomías determinadas, se designará una Ponencia de la que formarán parte, en todo caso, Senadores elegidos en el ámbito electoral que coincida con la Región o Autonomía que se trate. Caso de existir grupo parlamentario específico, participará igualmente en las tareas de la Ponencia» (art. 49.3).