

Juan Antonio Montesinos García
VICEPRESIDENTE SEGUNDO CORTS VALENCIANES
(III LEGISLATURA)

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU INTEGRIDAD EN EL PERÍODO LEGISLATIVO

La Constitución Española de 1978 consagra la existencia de los Partidos Políticos como cauce del pluralismo político al tiempo que les atribuye la formación y manifestación de la voluntad popular y les define como instrumentos fundamentales para la participación política.

Como dice Antonio Ojeda: España se inscribe dentro del abanico de sistemas que el modelo parlamentario de tendencia equilibradora comprende, y ello porque, sin duda alguna, introduce los principios del esquema, esto es:

- 1) Un sistema basado en la división de poderes, o sea, el reconocimiento constitucional de una sustantividad propia tanto al legislativo como al ejecutivo, de forma que cada uno de ellos mantiene una posición autónoma respecto del otro sin que, una vez constituidos, exista entre ambos relación de subordinación o dependencia.
- 2) Una colaboración entre los poderes, es decir, que junto al reconocimiento de su división se prevean mecanismos de comunicación que den como resultado «una coordinación por integración». Dicho objetivo se consigue a través del origen parlamentario del Gobierno, quien asumiendo la función ejecutiva es responsable ante la Cámara. Por ello la compatibilidad entre los cargos de parlamentario y ministro es uno de los requisitos indispensables del régimen parlamentario.
- 3) Una equiparación de poderes entre Gobierno y Parlamento que permita el control mutuo del que se derive el necesario equilibrio entre ambos. Así, el primero ha de contar con la confianza del Parlamento quien puede negársela mediante la moción de censura o la votación de desconfianza provocando su dimisión, mientras que, como contrapeso, el Gobierno tiene derecho a disolver anticipadamente el Parlamento.

4) Finalmente, un recurso al electorado quien actúa como árbitro en el conflicto entre los poderes expresando a través de unas nuevas elecciones su decisión de apoyar al Gobierno o de exigir su dimisión corroborando así la posición de la Cámara.

Considerando el sistema actual de nuestra España estructurada por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía; con frecuencia y por causa de una Ley electoral que conlleva la obligación del ciudadano de votar listas cerradas, en ocasiones, se tilda de «partitocracia» a la actual democracia española. Es evidente que para bien o para mal, la relación voto-lista cerrada-composición del Parlamento por grupos reglamentados, debe ser intocable.

Por otra parte la propia Constitución otorga la representación del pueblo español a las Cortes Generales (Art. 66). Posteriormente, en el Artículo 69.5 legitima la existencia de Asambleas Legislativas en las distintas autonomías, y en el Artículo 72 reconoce a las Cámaras el derecho a establecer sus propios reglamentos de los que sólo exige sean aprobados por la mayoría absoluta de la respectivas Cámaras.

Únicamente y al referirse en el Artículo 78.1 a la existencia de una Diputación Permanente, reconoce la existencia de Grupos Parlamentarios que se verán representados proporcionalmente en dicha Diputación Permanente.

El reconocimiento de los grupos parlamentarios se produce, históricamente, con anterioridad al reconocimiento de los partidos políticos. Por razones de puro pragmatismo, la resistencia demoliberal se vence antes por los grupos parlamentarios. Las agrupaciones de diputados dentro de las cámaras es inmediatamente un hecho y, si no a nivel constitucional, si en el meramente reglamentario han de ser finalmente reconocidos y regulados. Con todo, en Francia, por ejemplo, hay que esperar hasta el reglamento de las cámaras de 1910 para encontrar un texto jurídico que establezca la intervención de los grupos en la designación de los miembros de las comisiones. A partir de estos primeros antecedentes, los sucesivos reglamentos consignarán ya habitualmente la existencia de los grupos y regularán sus funciones, fundamentalmente en los aspectos relativos a la composición de las comisiones y la composición de los órganos de gobierno y órganos permanentes de los parlamentos.

Resulta más tardía y menos frecuente la aparición de los grupos parlamentarios en los textos constitucionales. Esta aparición está prácticamente unida al hecho mismo de la constitución de los partidos políticos, si bien entre ambas cosas no han dejado a veces de mediar algunas décadas y por diversas circunstancias. Así, el artículo 11 de la Constitución francesa de 1946, los artículos 72 y 82 de la larguísima Constitución italiana de 1947 y, por no extendernos en similares procesos de reconocimiento constitucional y citar sólo el ejemplo de mayor minuciosidad al respecto, la Constitución de la República portuguesa de 1976 en sus artículos 162, 179, 183 y 197.

Lógicamente, a este paulatino reconocimiento de los grupos ha acompañado en todos los casos, la fijación de unas condiciones para su establecimiento. El número mínimo de miembros varía según los ordenamientos y casi siempre se deja la puerta abierta para la constitución de grupos parlamentarios mixtos en los casos en que varias fuerzas no obtengan dicho número de diputados o que éstos, sin pertenencia a partido, decidan agruparse. Mayor interés presenta la correspondencia entre grupo y partido político, si bien no siempre aparece como obligatoria. Lo es, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, donde no pueden inscribirse a un mismo grupo más que los diputados elegidos en listas del mismo partido, salvo autorización expresa del Bundestag. La exigencia de esta correspondencia resulta una práctica habitual y obvia, sin necesidad de que se encuentre formalmente establecida. Los escasos ejemplos que podemos encontrar en que así no se hace (algunos casos en la cuarta y quinta República francesa), no invalidan la constante de que los diputados busquen siempre las ventajas que se derivan, constitucional o reglamentariamente, de la pertenencia a un grupo. De aquí, también, la relativa flexibilidad que muchos partidos establecen en los reglamentos de sus grupos parlamentarios para dar cabida en ellos a diputados independientes que se comprometan a cumplir con la política que dichos partidos marquen en el parlamento. El partido sumará votos en sus opciones y el diputado se beneficiará de la pertenencia al grupo.

La relación entre grupo parlamentario y partido político encuentra su más clara manifestación en la existencia de la disciplina de voto. Sencillamente, los miembros del grupo, por serlo también (al menos, normalmente) de un partido y de un partido que los ha llevado a la cámara, encuentran reducida o suprimida su libertad de optar a la hora de las votaciones, teniendo que seguir las instrucciones que en este sentido reciban del partido. Aunque no el único, si es el medio de control más importante que el partido articula sobre la actuación del grupo. Curiosa-

mente, el diputado sigue siendo representante teórico de la totalidad de la nación, representada en la imagen, ya lejana, de sus electores. Seguirá existiendo también la prohibición constitucional de ligar su actuación al mandato imperativo. Pero, entre ambos supuestos, incidirá la estructura de partidos que componen la cámara y que condiciona esa teórica libertad del parlamentario.

El diputado debe su elección, y sin duda, la nueva oportunidad de ser elegido, a un partido político concreto en cuyo grupo parlamentario está inserto. Que además carga, normalmente con casi todos los gastos de las campañas electorales.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana avanza más en la definición y descripción de su asamblea legislativa que, en nuestro caso, supone la revitalización de las Cortes Valencianas, históricamente ligadas a la gobernación del antiguo Reino y en el momento presente parte primordial de la Generalidad Valenciana.

En el artículo 14 del Estatuto en el punto número 3 y el número 5 hace referencia expresa a los grupos parlamentarios al hablar de quienes pueden solicitar los plenos extraordinarios o a quien corresponden las iniciativas legislativas. Y a parte en el artículo 15.1 se atribuye a los grupos parlamentarios la facultad de presentar candidatos a la presidencia de la Generalitat. Candidatos que deberán ser miembros de las Cortes Valencianas y que una vez electo el candidato será nombrado por el Rey.

Vemos pues que la Constitución Española en su artículo 78.1 da por hecha la existencia de los grupos parlamentarios.

Lo mismo sucede con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en sus artículos 14 y 15, en ambos da por sabida la existencia de los grupos parlamentarios y, en consecuencia se les atribuyen competencias.

¿A qué se debe esto? Pues en la modesta opinión de quien suscribe, el hecho de que no se especifique explícitamente su conformación y su existencia es porque el Congreso de los Diputados, en su Legislatura Constituyente, al redactar la Constitución Española de 1978, ya estaba conformado por los grupos parlamentarios que se correspondían, en su composición, con las

listas electorales presentadas por los partidos políticos o bien por las coaliciones de partidos políticos.

Explicación que también es válida para nuestras Cortes Valencianas.

Históricamente, con motivo de la discusión del Reglamento de 1873, se hizo por primera vez una mención expresa a las fracciones parlamentarias, si bien la primera regulación se encuentra en el reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de julio de 1931, antes de promulgarse la Constitución de 9 de diciembre del mismo año, en la que se halla una leve referencia a los grupos. El artículo 62 de esta constitución estableció que el congreso designaría de su seno una Diputación Permanente de Cortes compuestas, como máximo, de veintiún representantes de las distintas fracciones políticas en proporción a su fuerza mínima. Hay que reconocer, sin embargo, que de hecho el reconocimiento de los grupos parlamentarios, y, por ende, de los partidos políticos en la práctica existía ya en tiempos de la monarquía en los escaños del parlamento español, como se advierte a través de la lectura en 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 calidad, de verdad, no tuvieron una validez plena hasta el Reglamento provisional ya citado. Hay que advertir que el Senado no conoció, en su organización a los grupos.

La Comisión de Reglamentos de las Cortes presentó el proyecto elaborado el 13 de junio de 1934, siendo presidente de la Comisión Besteiro, que, como consecuencia de la revolución de Asturias, no asistió a su discusión, fue aprobado el 20 de noviembre de aquel mismo año.

La regulación contenida en este otro Reglamento, que parece rehuir la utilización del término partido, respecto a la formación de los grupos parlamentarios es breve: dos son los artículos dedicados al tema, lo mismo que el Reglamento de 1931.

Interesa solamente destacar por ahora que los artículos fundacionales de los grupos políticos dentro de la cámara pasaron sin discusión alguna. La discusión se centró exclusivamente en torno a los diputados independientes. El reglamento actual sin grandes novedades ha regulado la vida de los grupos en el título II.

Por eso los grupos parlamentarios al ser consecuencia de los reglamentos vienen perfectamente definidos en ellos.

El artículo 22 del Reglamento de las Cortes Valencianas no tiene desperdicio en ninguno de sus párrafos:

- «1. Los diputados, el un número no inferior a tres, incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubieran comparecido como tal ante el electorado en las últimas elecciones autonómicas, tendrán derecho a constituir grupo parlamentario propio.
2. Por cada partido, agrupación o coalición electoral sólo podrá constituirse un grupo parlamentario.
3. Ningún diputado podrá formar parte de más de un grupo parlamentario.
4. No podrán formar grupo parlamentario propio los diputados pertenecientes a formaciones políticas que no se hayan presentado como tales ante el electorado o cuando dichas formaciones no hayan obtenido acta de diputado en la correspondiente elección.»

La existencia del grupo mixto también queda claramente definida en el artículo 24:

- «1. Los diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un grupo parlamentario en los plazos señalados, quedarán incorporados a un Grupo Mixto.
2. Por resolución de la Presidencia de las Cortes podrá regularse las circunstancias específicas que puedan concurrir en el funcionamiento del grupo mixto, en especial en lo que se refiere al ejercicio de las iniciativas que a los grupos parlamentarios corresponden de conformidad con el presente reglamento.
3. Los diputados incluidos en las listas de un mismo partido, agrupación o coalición electoral que hubieran obtenido menos de tres escaños, podrán constituirse en agrupación independiente dentro del Grupo Mixto.

Por el contrario el artículo 25 y el artículo 26, siempre en la modesta opinión del autor de este trabajo, llevan en su tolerancia a consentir la deformación de las Cortes configuradas por las elecciones democráticas correspondientes a la legislatura de que se trate.

Existen sentencias, incluso del Tribunal Supremo, que otorgan la «propiedad» del escaño adquirido al diputado titular del mismo durante la legislatura correspondiente. Esta premisa es inamovible. Sin embargo una cosa es la legalidad y otra muy distinta la ética y moral políticas de los «propietarios» de un escaño obtenido dentro de una lista electoral cerrada. La imagen que, ante la sociedad, produce el abandono del grupo parlamentario correspondiente por un diputado tras alcanzar esa condición, gracias a su puesto en las listas de un partido o coalición, es motivo de escándalo y de alarma social por cuanto supone defraudación de la intención legítima del ciudadano que otorgó su voto al partido o coalición correspondiente en esa misma lista cerrada.

De ahí que quien esto escribe, habida cuenta que el tema que nos ocupa, como hemos demostrado, no es un tema constitucional sino reglamentario, coincide, con D. Nicolás Pérez Serrano, en «la importancia de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas por cuanto son quienes ordenan la tramitación y aprobación de las leyes, por lo que, si en la jerarquía real de las fuentes ocupan un lugar inferior a la Constitución, de hecho son superiores a las leyes ordinarias», y además de la perfección o imperfección de los mismos depende el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico de los poderes Ejecutivo y Legislativo e incluso la buena marcha del Estado Constitucional.

Al hablar de imperfecciones en el Reglamento de las Cámaras, habida cuenta la legitimidad que, por el cumplimiento de la ley electoral correspondiente, corresponde a la configuración de una cámara el día de su constitución, no se puede evitar la calificación de imperfección reglamentaria a todo cuanto contribuya a modificar la composición de la cámara según el resultado de los comicios que la conformaron.

Por esto y con el debido respeto a la norma y a las personas, el autor de este trabajo considera imperfecciones del Reglamento vigente de las Cortes Valencianas el artículo 25.1 y el artículo 26 en su totalidad que dicen:

«Artículo 25.1.- Los diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de las Cortes Valencianas, deberán incorporarse a un grupo parlamentario dentro de los

ocho días siguientes a dicha adscripción. Para que la incorporación pueda producirse, deberá constar la aprobación del sindic del grupo parlamentario correspondiente. En caso contrario, quedarán incorporados al Grupo Mixto.»

«Artículo 26.

1. Una vez producida la adscripción a un grupo parlamentario en el tiempo y la forma que se regula en los artículos anteriores, el diputado que causare baja por cualquier causa, tendrá que encuadrarse, necesariamente, en el Grupo Mixto. Si la baja lo fuera por expulsión del grupo parlamentario, éste debe acreditar ante la Mesa de las Cortes que tal decisión se adoptó al menos por la mayoría absoluta de los miembros del grupo.
2. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en cualquier momento el diputado adscrito al Grupo Mixto podrá retornar al grupo parlamentario al que hubiere pertenecido siempre que medie el consentimiento y firma del sindic del mismo.
3. Cuando los componentes de un grupo parlamentario distinto del Grupo Mixto se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior al mínimo exigido para su constitución, el grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquel.»

El grupo mixto, durante una legislatura debe permanecer invariable conservando la composición que en su día adquirió al constituirse las Cortes según el resultado de la convocatoria electoral correspondiente. En tanto las listas electorales presentadas por los partidos sean cerradas.

Los diputados electos, sin necesidad de expresar específicamente su deseo de acogerse a determinado grupo, deberían pasar a formar parte del grupo correspondiente al partido o coalición por el que concurrieron electoralmente y que va debidamente acreditado en el acta que expide la junta electoral de su circunscripción electoral.

En consecuencia sólo aquellos diputados cuyos partidos o coaliciones no alcanzaron suficiente número de escaños para constituir un grupo deberían conformar el grupo mixto.

Esta tesis invalida el artículo 25.1

Por otra el artículo 26.1 debería desaparecer y en cualquiera de los casos que en él se enuncian, el diputado que abandonase su grupo pasaría a ser «diputado no adscrito» quedando la dotación económica por escaños obtenidos, invariable, así como la configuración de las comisiones y el voto ponderado correspondiente al grupo perjudicado. El «diputado no adscrito» podría ejercer su función individual presentando preguntas escritas y orales en pleno y comisión pero perdiendo los derechos reglamentarios que le son debidos como componente de grupo parlamentario.

Del mismo modo perdería la retribución económica que por escaño se da a los grupos para el buen funcionamiento de los mismos.

Así se evitaría que el abandono de un grupo parlamentario supusiera, para el diputado, un sustancioso aumento de retribuciones y medios de trabajo, humanos y materiales.

Resumiendo: todo este trabajo sólo trata de probar que la mejora de imagen, en un aspecto como el transfugismo, es cosa de un reglamento, el de la cámara correspondiente. Sólo los catorce años de parlamentario me conceden una relativa autoridad para opinar en temas de tal trascendencia, no tengo más méritos que mi entrega al trabajo parlamentario, tanto en las Cortes Generales como en las Cortes Valencianas, y mi lealtad a las siglas por las que fui elegido en cuatro legislaturas. Pero desde mi óptica histórica considero necesario que en tanto las listas electorales sean cerradas, como consagra la Ley, los Reglamentos camerales y, especialmente, el de las Cortes Valencianas deben reformarse en el sentido que quien suscribe solicita.