

# LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS (\*)

JOSE MANUEL CASTELLS ARTECHE

1.º Si resultaba particularmente difícil el analizar desde el prisma jurídico la Constitución, en un sistema desprovisto de la Ley de leyes, similar afirmación, corregida y no aumentada, podía ser formulada en relación al Derecho parlamentario. Las «Cortes Orgánicas» del pasado régimen político admitían el comentario irrisorio o la descalificación global, al menos desde un planteamiento democrático; no se prestaban fácilmente a la disquisición jurídica, fundamentalmente en cuanto que el Derecho poco o nada tenía que ver con sus principios esenciales y funcionales. Con el retorno a un régimen democrático se asiste a la coherente revalorización de los estudios jurídicos sobre los supremos órganos constitucionales, no pudiendo faltar en esta cita el Derecho parlamentario; Derecho que, merced a una sensible corriente doctrinal, consigue que el sustantivo, desprovisto de gangas adyacentes, adquiera todas sus virtualidades sin perder por ello de vista al calificativo. Constatación por demás evidente, que nos complace reseñar a quienes nos movemos en áreas disciplinares ciertamente cercanas.

Un exponente de esa avanzada línea doctrinal es el presente volumen del profesor SAIZ ARNAIZ, referida a los grupos o fracciones parlamentarios. Obra propia de un proceso académico iniciático —se trata de la tesis doctoral del autor, leída en la Facultad de Derecho de San Sebastián—, revela, no obstante, una indudable madurez en la referencia dogmática y en el rigor analítico, que la configura con seguridad en un estudio cimero entre la joven doctrina constitucionalista. Si el tema es realmente importan-

---

(\*) ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1989, pp. 370.

te, y así se demuestra cumplidamente a medida que avanza la exposición de la citada obra, el enfoque es diestro, denotándose la dirección del profesor CASCAJO y el fruto de la labor realizada por el autor en el Instituto Giuridico de la Universidad de Bolonia, con el rico contacto con el profesor G. DE VERGOTTINI. Invitar a su lectura es un consejo deducible de las precedentes líneas.

2.º El estudio comienza con un examen del devenir de los grupos en el constitucionalismo reciente español. Se denota el carácter individualista y la visión atomista del trabajo legislativo propio de las Cortes de Cádiz, por más que «tendencias» (liberales, serviles e intermedias) se reflejaron en los debates gaditanos, en tanto embriones rudimentarios de los partidos políticos. Se resalta qué es con la regulación del derecho de petición en 1834, cuando se plantea el primer instrumento parlamentario, que al exigir un *quorum* colectivo da pie a un cierto reconocimiento del hecho orgánico.

El sistema de secciones que se impone en el Parlamento presta su apoyo para que en el Reglamento de 1838 conforme ya un atisbo de organicidad, difícil de plasmarse ante la constatable carencia de disciplina parlamentaria. Otro paso importante lo constituye el voto limitado para la elección de cuatro secretarios del Congreso que se perfila en el Reglamento del mismo de 1847, en un lento decurso en el que las listas se espacian en el tiempo, persistiéndose en los moldes individualistas del inicio.

El relativo asentamiento de los tres partidos políticos que dominan el escenario español hasta la Restauración: el Moderado, la Unión Patriótica y el Progresista, debía de poseer un correlato equivalente en el Parlamento, sin que tal hecho tenga lugar, ante todo, por vicios atribuibles tradicionalmente a los partidos políticos —antes y después, simples conglomerados alrededor de un «notable»—. Incluso las Cortes que surgen después de «la Gloriosa» se demuestran particularmente ajenas a la visualización de los partidos políticos. Si se hallaba latente el principio revolucionario del papel del diputado como representante de la nación, era tanto más evidente la endeblez de los partidos políticos, que no exigían su reconocimiento parlamentario.

El autor se limita a destacar la primera recepción formal de los grupos parlamentarios con ocasión de la II República. Ello aparece tanto en el artículo 62 de la Constitución de 1931, que reguló la Diputación Permanente, como en el Reglamento de la Cámara, de carácter provisional, de 1931, que consideró ya la evidencia: la correspondencia entre el grupo parlamentario y el respectivo partido político; aunque mostrando reticencias y reservas cara a potenciar formalmente el papel de los grupos, la regulación fue

realmente exhaustiva. El nuevo Reglamento de 1934 no hizo sino robustecer el protagonismo de las fracciones parlamentarias.

El profesor SAIZ, tras este explicativo decurso histórico, se embarca en el análisis esencial del ordenamiento vigente en materia de grupos parlamentarios. Se parte de una sucinta referencia a los mismos en el moderno constitucionalismo europeo, con especial referencia a Portugal (de vasta alusión constitucional a esta temática), Francia e Italia. Con el bagaje de la interesante praxis contigua, se entra en la mención que la Constitución vigente realiza al fraccionalismo parlamentario en su artículo 78.1, también referido a la Diputación Permanente de cada Cámara y a la representación en las mismas de los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. La parquedad constitucional, resaltada por la doctrina, poseía la respuesta de la premeditada remisión a los correspondientes Reglamentos de las Cámaras para abordar esta temática. Si los partidos políticos se consideraban, por su relieve, «constitucionales», no era así para los grupos parlamentarios sometidos al nivel «reglamentario».

El trabajo se centra premeditadamente en el Congreso de los Diputados. El autor planea por las diversas regulaciones que desde 1977 se formulan en relación a esta Cámara; en esta panorámica detecta premonitoriamente la constante búsqueda de un equilibrio entre la funcionalidad parlamentaria y la representatividad política, así como del carácter coyuntural y normalmente sometido a intereses no parlamentarios, en cuanto, por ejemplo, a las condiciones requeridas para la formación de fracciones.

Demostración de estas relaciones dialécticas existe cumplidamente a lo largo y ancho de la conformación orgánica y funcional de los grupos parlamentarios, siempre en estricta dependencia de la coyuntura política y tributaria del reducido nivel partidista. Comenzando por las diferencias existentes sobre los requisitos constitutivos de los grupos, con las diversas opciones sobre el número mínimo de sus integrantes en el interior de dos parámetros esenciales: el garantista, que propiciará un máximo de expresión parlamentaria, y el funcionalista, que defendería un reducido número de grupos. La prevalencia de criterios políticos en las decisiones finales no puede ser más notoria; ya en 1977, el PSOE, con la anuencia de UCD, conseguirá que ese mínimo lo constituyan quince diputados, con lo que se impedía formar grupo al partido de Tierno Galván. Finalmente, el Reglamento definitivo del Congreso (art. 23.1) permitió formular alternativas a la estricta numérica de quince diputados, que no impidieron en la Legislatura inaugurada en 1986, que determinados partidos de izquierda no consiguieran la formación de un grupo. No es de extrañar por ello el juicio que le merece al autor el citado artículo: «demasiado rígido».

Se detecta la proclamada obligatoriedad de pertenencia de los diputados a un determinado grupo, no suscitándose en ningún momento la figura del diputado no adscrito. Era perceptible el ansia por evitar, en las primeras Cortes democráticas, la existencia de personalismos, considerados nocivos para el naciente sistema de partidos. La propia figura del diputado asociado, sí reconocida, se demostrará como inútil.

El requisito ideológico, la vinculación a una determinada formación política como esencial requisito para la constitución de un grupo, es estudiada por el profesor SAIZ con particular brillantez. Aparece ya en este plano la fundamental relación latente constantemente en todo el estudio: la relación grupo-partido, cuya consagración se realiza con plenitud a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque el vínculo sustancial no se encuentra formalizado en ningún ordenamiento moderno. El examen de los cuatro modelos de este binomio fue, en el supuesto español, una vez más, directamente concernido por la circunstancia política. Así, se constata que el deseo de UCD de evitar la división en tres fracciones de los diputados socialistas se convertía en la cuestión protagonista de los debates parlamentarios, sin que pueda afirmarse en ningún momento, y en base al Derecho parlamentario español, la identificación absoluta entre el grupo y la formación política subyacente.

En cuanto a las condiciones formales de la formación de los grupos, se perfilan el límite temporal preclusivo para la configuración, la documentación pertinente y la publicidad requerida. En todo caso, el papel de la Mesa del Congreso en este plano es, como no podía ser menos, el de verificar el cumplimiento de los requisitos requeridos. La fijación de la imagen del grupo en el concreto momento poselectoral le parece al autor acertada, con la salvedad del grupo mixto.

En lo relativo a la organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios, se parte de la explicitación del principio de autonomía, coherente con la naturaleza de los grupos, sin que suponga un obstáculo su mantenimiento vía subvención parlamentaria. Subvención, por cierto, que se detecta su canalización hacia la financiación de los respectivos partidos políticos, una vez cubiertos unos mínimos servicios propios.

Respecto de la normativa interna de los grupos, se analizan sus vínculos con los Reglamentos de las Cámaras y con los Estatutos de los partidos políticos. Es significativa la constatación del autor de la falta de transparencia de esta normativa de los grupos, sintomática de una cierta problemática subyacente; en esta dirección se explicita la tendencia en los estatutos de los partidos políticos al dominio por el mismo sobre su representación parlamentaria, simple sucursal a escala parlamentaria.

Se entra de tal modo en la decisiva cuestión de la disciplina del grupo, con el punto de partida de la afirmación de SCHMITT en 1928 de que «la posición del diputado se encuentra fijada por el partido». Vinculatoriedad que poseerá un reflejo directo en la disciplina de voto. Una vez más, se asiste a una difícil convivencia entre principios clásicos del liberalismo revolucionario —por ejemplo, la representación nacional del Parlamento y la prohibición del mandato imperativo de los diputados— con realidades presentes; tensiones diversas que se pueden sintetizar en una: la posible contradicción entre pretensiones constitucionales reclamadoras de la independencia de los parlamentarios y la realidad de su sometimiento a un verdadero mandato de partido. Posibles contradicciones que no pueden solaparse por el cierto carácter voluntario de la aceptación de la disciplina, que define el funcionamiento del grupo parlamentario.

La obra estudia exhaustivamente ese «cajón de sastre» que es el grupo mixto, cuya existencia aparece como forzosa, dada la obligatoriedad de pertenencia de los diputados a un grupo. Su vinculación ideológica negativa y su excepcionalidad son notas destacables. La práctica ha supuesto el reconocimiento en su seno de las agrupaciones de diputados, con la finalidad de poner un cierto orden en el *totum revolutum* de los distintos estratos de este grupo, por más que su regulación haya supuesto, como demuestra el autor, una reforma encubierta del propio Reglamento del Congreso de los Diputados.

Finalmente, el volumen examinado se extiende en un minucioso análisis de la naturaleza jurídica de los grupos, en cuanto pluralidad de sujetos ideológicamente afines que se organizan para actuar en el seno de un órgano constitucional. Ante la dificultad de encuadrar en las diversas técnicas jurídicas esa realidad instrumental que constituyen en la actualidad los grupos parlamentarios, el autor describe críticamente las diversas opciones. En primer lugar, su consideración como órganos de la Cámara, partiendo de la teoría general del órgano y de su esencial nota de la imputación de la actuación; se constata que, efectivamente, los actos de los grupos no son directamente imputables a las Cámaras, ni son susceptibles dichos grupos de ser considerados como poderes públicos, por lo que acertadamente se rechaza esta postura.

En segundo lugar, se analiza la posibilidad de su consideración como asociaciones de Derecho privado investidas de funciones públicas, que también rechaza el autor, con el argumento de la inexistencia de un auténtico derecho de asociación, por cuanto no se garantiza la faceta negativa de ésta, dada la obligatoriedad de formar parte de un grupo.

En cuanto a la opción de los grupos como órganos de los partidos, tam-

poco resulta convincente; si bien son expresión parlamentaria de un partido político, lo más que puede afirmarse es que se configuran en emanación de éstos, lo que no es equivalente a constituir órganos partidarios.

El autor se decanta, sin excesivo entusiasmo, por la utilización de fórmulas netas de Derecho privado, tratando de salir airoso del *impasse*. Constatando la entrada de los grupos en el tráfico jurídico privado, su falta de personalidad jurídica, se insinúa la figura de la comunidad de bienes como una opción posibilista, aunque se reconozcan dificultades prácticas. «Pero se trata de la única hipótesis válida.»

En lo que puede ser una conclusión derivada de todo el volumen, el profesor SAIZ reconoce la naturaleza compleja del grupo parlamentario, en ocasiones introducidos en auténticos callejones sin salida. En todo caso, avanza una definición deductiva: se trata de partes de un órgano constitucional, integrados por un mínimo de miembros, dotados de una cierta continuidad y organización, que expresan el pluralismo político y ejercen funciones de relevancia pública en el Parlamento.

Como epígono no puede menos el autor que volver a referirse al nudo gordiano de la problemática: la relación grupo-partido político. El llamamiento final a la sociología y a la ciencia política para aclarar los contornos de esta relación es ciertamente sintomática. El Derecho ha permitido la existencia y funcionamiento de una institución cuya auténtica realidad está todavía por explicar en su complejidad.

3.º Al hilo de este brillante análisis, como deducciones explícitas o implícitas del mismo, puede ser pertinente plantear determinadas reflexiones sobre la realidad actual de los grupos parlamentarios.

— Agrupaciones de parlamentarios existen de hecho desde el inicio de la Revolución francesa, y no sólo con un componente estrictamente ideológico; los comerciantes y exportadores de Lyon o Burdeos se sientan junto con los plantadores de Haití, en auténtica coalición de intereses. Que hasta 1910 no se reconozca formalmente su existencia en la Cámara de Diputados no es óbice para que hubieran funcionado con anterioridad.

Salta así a la palestra la fundamental cuestión de la relación partido político-grupo parlamentario. Tema ciertamente inconcluso, como denota el autor, abarcable desde diferentes perspectivas, que merece ser abordado con claridad también desde la vertiente jurídica. Un mínimo de transparencia en el juego parlamentario así lo exige.

— En el trasfondo se encuentra latente la legitimación y funcionalidad de los propios grupos parlamentarios. Nacidos como fórmula instrumental al servicio de una mejor operatividad de la sede parlamentaria, lo que, como

en todo órgano colegiado de representación numerosa y plural, forzaba a una agrupación exponencial de intereses, se transforma con el avance del tiempo en un medio de exposición de líneas de los partidos políticos que se encuentran detrás de la casi totalidad de la representación parlamentaria.

Por medio de la disciplina del voto, son los partidos políticos y no los diputados individualmente quienes se conforman en protagonistas. Las fracciones parlamentarias prestan su veste para que el ejercicio del poder «partidista» se haga realmente efectivo en esta instancia. Un engranaje normativo inicialmente funcionalista deviene de tal modo en el eje esencial del decurso parlamentario, mientras que los principios revolucionarios se someten sumisamente a esta nueva realidad. Falta, no obstante, que el cambio de las condiciones objetivas sea recogido por el ordenamiento jurídico anclado en la regulación desde la óptica funcional, tal como demuestra cumplidamente el presente volumen.

Esa palpable desregulación, por utilizar un término de insospechada moda, repercute negativamente en todo el conjunto parlamentario. Cuando falta una ordenación de carácter general y con vocación de permanencia sobre los grupos parlamentarios, las exigencias de la más filistea coyuntura se imponen. De tal modo podemos percibir la plasmación, en fechas bien recientes, de la utilización de los grupos y sus requisitos formales para el siniestro designio de impedir que se agrupe, con sus naturales beneficios, el vecino concurrente, o mediante el pacto de grupos hegemónicos, que el foro parlamentario se reduzca a pocas voces.

La instrumentalización tribal del grupo, sujeta a la propia coyunturalidad de una determinada mayoría parlamentaria, es uno de los vicios más resaltables. Existen otros derivados de la propia confusión de su naturaleza jurídica; la apelación del autor a una comunidad de bienes para explicar la misma puede ser una salida a un laberinto de difícil trazado, en cuanto que no existe la clarificación previa. De todas maneras, difícilmente esa «posibilista» comunidad de bienes privada resuelve el difuso panorama, sobre todo partiendo de que dichos bienes provienen directamente de una subvención pública.

Interrogantes abiertos que, volviendo al origen, hacen tanto más recomendable la lectura de la obra del profesor SAIZ.



## *RESEÑA BIBLIOGRAFICA*

