

Los Grupos Parlamentarios en Europa Continental: principales modelos

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORÍGENES Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXISTENCIA.—III. REGULACIÓN JURÍDICA.—IV. FORMACIÓN, DISOLUCIÓN Y ESTATUS JURÍDICO.—4.1. Formación.—4.1.1. Requisitos de fondo.—4.1.2. Requisitos de forma.—4.2. Extinción de los Grupos Parlamentarios.—4.3. Competencias.—V. ORGANIZACIÓN INTERNA.—VI. LA DISCIPLINA INTERNA.—VII. FINANCIACIÓN Y RECURSOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—VIII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

A primera vista pudiera pensarse que la agrupación en un solo capítulo de más de una veintena de países se debe al hecho de que todos ellos han adoptado un modelo similar de organización de los Grupos Parlamentarios. Es cierto que tradicionalmente se han diferenciado el modelo anglosajón y el europeo continental, señalándolos como los dos grandes sistemas. Ahora bien, no perdamos de vista que hablamos de una pluralidad de países, que gozan de historias políticas diferentes y en los que su propia evolución parlamentaria es la que marca la forma de articulación de estos Grupos, en caso de que existan, en cada Estado europeo continental. El enfoque del estudio podría hacerse bien exponiendo la concreta situación de cada país, bien tratando conjuntamente los principales modelos en relación con diversos puntos de estudio de los mismos. Esta segunda modalidad nos ha parecido más adecuada y amena, por lo que será la empleada, sin perjuicio de que se hagan exposiciones más detalladas en ciertos momentos.

Las cuestiones que se plantean en la doctrina europea analizada sobre los Grupos Parlamentarios coinciden en lo sustancial a la hora de detectar los principales temas problemáticos. Heider y Koole resumen en cinco puntos

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

los diversos argumentos que han sido empleados por la doctrina para destacar la actual importancia de los Grupos Parlamentarios:

1.º En los actuales sistemas políticos occidentales, los Grupos Parlamentarios aparecen, generalmente, como agentes importantes para el correcto desarrollo del proceso electoral. Las democracias representativas en los actuales sistemas parlamentarios, se basan en el gobierno de los partidos. No puede olvidarse la importancia que adquiere el grado en que los partidos políticos actúan de manera internamente cohesionada para aprobar sus líneas de actuación. En definitiva, lo anterior se corresponde precisamente con la teoría del mandato, cuyos orígenes se encuentran en Gran Bretaña: un partido elegido sobre la base de un programa concreto, cuando obtiene la mayoría en el Parlamento, tiene el mandato del pueblo de desarrollarlo, haciendo de aquel programa la política oficial del Gobierno. Del modo en que éste sea desarrollado dependerá el resultado de las siguientes elecciones. Los partidos políticos sirven, por tanto, de canal de comunicación entre el pueblo y el Gobierno. ¿Qué papel juegan los Grupos Parlamentarios en todo esto? ¿Es necesaria la existencia de Grupos Parlamentarios?

2.º Una segunda cuestión se dirige a determinar la participación de los Grupos Parlamentarios en la formación y elaboración de la política del Gobierno. La importancia de los partidos políticos está reconocida en el mundo occidental de forma clara, habiéndose llegado en algunos países a su reconocimiento constitucional expreso. La cuestión que puede plantearse es quién tiene el poder real en un partido, ¿la Ejecutiva o el Grupo Parlamentario?, y cuando las políticas son adoptadas, ¿es la Ejecutiva, el Grupo Parlamentario o el Gobierno el predominante en la elaboración de la decisión? ¿Debería haber un debate triangular en la actuación del partido?

3.º Un tercer tema a tratar es el relativo a los efectos de la actuación de los Grupos Parlamentarios en el sistema político vigente. Quizá sea utópico pensarlo, pero parece que lo ideal sería que los Grupos Parlamentarios dieran legitimidad al sistema por medio de sus funciones de enlace entre unos entes y otros (Ejecutiva-Gobierno), que logren dar estabilidad a través de su consideración como base parlamentaria de los Gobiernos, y, finalmente que garanticen la eficiencia por medio de su política interna de coordinación.

4.º Un argumento de carácter liberal, que enlazaría los Grupos Parlamentarios con la democracia, es que todos los mecanismos eficientes del proceso político deberían poder ser objeto de control por los ciudadanos, los votantes. Ahora bien, como ya pusiera de manifiesto Loewenstein, las Constituciones de las democracias representativas parecen tener en este tema una «conspiración de silencio» respecto a los Grupos Parlamentarios.

5.º Finalmente, el proceso democrático sería mejor comprendido si conociéramos qué partidos políticos hacen el Parlamento y qué Parlamento hacen los partidos. El manido tema de la decadencia del Parlamento podría ser beneficioso para los Grupos Parlamentarios, en el caso de que éstos hayan podido incrementar su poder a expensa de las Ejecutivas, pero sin afectar necesariamente al poder del partido en general.

II. ORÍGENES Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXISTENCIA

Antes de adentrarnos en la búsqueda de los orígenes de los Grupos Parlamentarios, convendría delimitar *qué ha de entenderse comprendido en este concepto*. Una primera aproximación al Grupo Parlamentario podría ser la apuntada por Heider: «grupo organizado de miembros de un cuerpo representativo, que pertenece a la misma organización política extraparlamentaria». Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla, en la medida en que no todos los Grupos Parlamentarios cabrían en esta definición. En cualquier caso, como tendremos ocasión de ver, los diversos ordenamientos jurídicos en esta materia han ofrecido algunas notas para que pueda hablarse de Grupos Parlamentarios.

Sin ánimo de extendernos mucho en esta cuestión, diremos que las principales preguntas que surgen a la hora de determinar la existencia o no de Grupos Parlamentarios son las siguientes: ¿es necesario el reconocimiento oficial?; ¿ha de existir disciplina de voto?; ¿sus miembros han de ser militantes del partido político? Esta cuestión adquiere especial relevancia en relación con los llamados Grupos Parlamentarios técnicos, es decir, aquellos que se crean con la única finalidad de obtener un estatus concreto en el Parlamento (soporte administrativo, tiempo de debates, etc.).

La definición que hemos tomado como punto de partida, sin embargo, dejaría fuera a ciertos sujetos, tales como los grupos que se han formado con Diputados individuales que optan por utilizar la denominación del partido político cuando aún no existe una verdadera organización extraparlamentaria del mismo (recordemos al respecto lo que ocurría con los primeros partidos políticos de Europa occidental y que ahora parece haberse repetido con las nuevas democracias de Europa central y del Este). A la vista de lo anterior, puede entonces partirse de un concepto de Grupo Parlamentario caracterizado por ser una agrupación organizada de miembros de un cuerpo representativo, que pertenece a un mismo partido político. Quedarían excluidos de este concepto los Grupos Parlamentarios técnicos, por constituirse a efectos fundamentalmente administrativos. Más preciso aún sería definir los Grupos Parlamentarios como conjunto organizado de miembros de un cuerpo representativo elegido bajo las siglas de un partido o de varios que no compiten electoralmente entre sí, y que no crean de forma explícita un grupo exclusivamente por razones técnicas. No obstante, pese a que la anterior definición parece aclarar bastante el concepto de Grupo Parlamentario, es cierto que a veces surgen problemas para diferenciar nítidamente lo que es la realidad política de la apariencia formal. Así, en Austria, los Grupos Parlamentarios (*Klub*) están compuestos no sólo de los miembros de ambas Cámaras, sino también de los europarlamentarios.

Desde el punto de vista terminológico, las primeras agrupaciones de Diputados se conocieron como clubes (recordemos, a título de ejemplo, el club jacobino de la Asamblea Nacional Francesa, en pleno proceso revolucionario). En el siglo XIX la noción de club se empleó en países tales como Holanda (*Kamerclub*) o Alemania (*Politische Klub*), donde designaba a los ante-

cesores de los Grupos Parlamentarios, antes de que éstos fueran conocidos como *Fraktionen* en Alemania y *fracties* en los Países Bajos. Aún hoy, en Austria los Grupos Parlamentarios se llaman *parlamentarische Klubs*. No obstante, lo cierto es que actualmente han sido acuñados también otros términos para referirse al mismo concepto: «grupos» (*groupe politique* en Francia, *partigrupper* o *riksdagsgrupper* en Suecia, *Folketingsgruppe* en Dinamarca, o Grupos Parlamentarios en España), «partidos» (partidos congresuales en Estados Unidos y partidos parlamentarios en el Reino Unido), etc.

A diferencia de lo que ocurre en otras ocasiones, en este caso, las citadas denominaciones son ilustrativas de las diferentes vías que se han seguido en los diversos países en materia de Grupos Parlamentarios, tanto en lo que respecta a su articulación como a su tipología. Decíamos antes que una de las cuestiones que se plantea en relación con los Grupos Parlamentarios es si han de estar o no conectados con un partido político. Precisamente esta última pregunta, unida a la diferente terminología empleada para referirse a estas entidades, nos adentra en el análisis del *origen* de los Grupos que, como veremos, está relacionado con el de los partidos políticos.

En efecto, si bien cuando nos referimos a los Grupos Parlamentarios parece que pensamos en una misma realidad en todos los países, lo cierto es que la naturaleza de estos entes varía considerablemente de un Estado a otro e, incluso dentro del mismo país a lo largo del tiempo (como es el caso de los *Klubs* de Austria). A título de ejemplo podemos indicar que las *fracties* en Bélgica y los Países Bajos están casi enfrentadas con respecto a lo que implican en sus respectivos sistemas políticos: en Bélgica, dice Deschouwer, las *fracties* quedan subordinadas a la ejecutiva del partido, mientras que en el caso holandés Jurgens habla de «fractiocracia» para referirse a la organización parlamentaria de su país. En términos similares podemos recordar el caso francés, en el que, por lo general, la organización interna de los *groupes politiques* parece ser menos estricta que en el caso de los *Folketinggruppe* de Dinamarca.

Citar una fecha o un concreto momento histórico como punto de partida del reconocimiento de los Grupos Parlamentarios no es fácil y menos cuando tratamos de estudiar varios países conjuntamente. Pérez-Serrano Jáuregui al afrontar el estudio del origen histórico de estos Grupos optó por establecer tres grandes bloques:

El primero abarcaría hasta finales del siglo XVIII, donde encontramos el embrión de lo que serán luego los Grupos Parlamentarios; el segundo bloque se desarrollaría durante el siglo XIX, coincidiendo con el crecimiento de la importancia de los partidos políticos; y, finalmente, el tercero a partir del siglo XX, momento del mayor desarrollo de esta institución.

Dejando de lado el supuesto británico, objeto de estudio en otra parte de esta obra, M. Hagevi considera que en Suecia los Grupos aparecieron a comienzos del siglo XVIII durante el período conocido como «era de la Libertad», pues pese a estar el poder firmemente sujeto por la mano del monarca, lo cierto es que entonces surgió un incipiente sistema de partidos. Más frecuente en la doctrina ha sido encontrar, antes del siglo XIX, precedentes de lo que hoy consideramos Grupos Parlamentarios en la Francia revolucionaria.

En aquel momento comenzó la práctica de agruparse por opiniones dentro de la Asamblea legislativa (jacobinos, *cordeliers*, independientes, constitucionales...), lo que lleva a Torres del Moral¹ a sostener que los Grupos Parlamentarios «han nacido al menos en y para la práctica parlamentaria». En opinión de Rescigno, el Parlamento en este momento histórico, tanto en el caso británico como en el francés, se caracterizaría por el predominio del papel del Diputado individual y, ya dentro de las nuevas agrupaciones que suponen los Grupos, por la ausencia de una serie de notas significativas, si los comparamos con lo que hoy día tiende a englobarse en el concepto de Grupos Parlamentarios:

- a) Ausencia de vinculación a concretos partidos políticos.
- b) Ausencia de organización interna sólida.
- c) Ausencia de disciplina.

A medida que se supera a lo largo del siglo XIX el miedo a la existencia de cuerpos intermedios, los partidos políticos logran adquirir un papel importante en la vida de los distintos países, con la repercusión que ello tendrá para el Parlamento. Así, dirá Waline² que en Francia, durante la III República «acaba la prehistoria de los Grupos Parlamentarios». Asimismo, Hauenschild destaca el papel decisivo que tienen las fracciones desde 1848 en los Parlamentos alemanes. Este caso es llamativo por dos hechos: primero, porque aún no existe un Estado alemán como tal, y en segundo lugar, porque será uno de los pocos casos en los que es la Federación quien sigue los pasos de los *Länder* y no al revés, como ha sido más habitual en otros países.

El gran desarrollo de los Grupos Parlamentarios ha tenido lugar, sin duda, durante el siglo XX, pues será entonces cuando han sido objeto de reconocimiento jurídico, de análisis doctrinal y de progresivo dominio por ellos de la vida parlamentaria. Así, Francia continúa siendo, en esta materia, fuente de referencia por sus importantes aportaciones a la vida jurídico-política del momento. En 1910 reconocerá formalmente la existencia de los Grupos en sus Reglamentos parlamentarios, teniéndose que esperar a 1946 para que sean también recogidos en la Constitución (arts. 11, 52 y 91), sin perjuicio de que la Constitución de 1958 haya sido más parca en la regulación de las cuestiones parlamentarias, como veremos posteriormente. Suecia es uno de los países que primero reconoció formalmente la existencia de los Grupos Parlamentarios, en 1900, a raíz de la formación del Partido Liberal. Hasta entonces, el movimiento sufragista había apoyado la libertad de los Diputados. En Italia será en 1920 cuando por primera vez los Reglamentos de las Cámaras regulen los Grupos Parlamentarios. Un caso singular ha sido el de los países de Europa oriental, que hasta hace pocos años estuvieron sometidos al régimen comunista. Durante este último sistema era frecuente

¹ A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 9, 1981, pp. 21-66.

² J. Waline, «Les groupes parlementaires en France», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 6, 1961.

que los Diputados se sentaran en el Parlamento no por tendencias ideológicas, lógicamente, sino por orden alfabético. Con el advenimiento del sistema democrático las cosas cambiaron. Se pasó de un modelo en el que la pertenencia de los Diputados a una tendencia ideológica era ignorada, a otro en el que la militancia en un partido juega un papel destacado en la vida parlamentaria. Tal y como ha ocurrido con el hecho puramente formal del acomodo de los parlamentarios en los escaños, también la posición de los Grupos Parlamentarios en el Parlamento se ha modelado conforme a la dicotomía Gobierno-oposición. Pueden diferenciarse aquellos países en los que el comunismo se impuso a unos incipientes regímenes democráticos, en los que ya se habían creado auténticos partidos políticos y en los que se estaba empezando a desarrollar un sistema parlamentario, con sus propios Grupos Parlamentarios, y aquellos otros países que pasaron de un régimen autocrático a otro, y, por tanto, sin una previa aunque breve experiencia democrática-parlamentaria. Hacemos esta distinción en la medida en que su incorporación a los parámetros democráticos a partir de 1990, tratará de retomar una lejana, pero al menos, experiencia democrática, mientras que otros países partirán de cero, tomando como modelo a los países occidentales. Así, por ejemplo, cuando el régimen comunista cayó, en Checoslovaquia no existía nada parecido a partidos políticos, que pudieran desempeñar un papel significativo en la reconstrucción del país. Todas las incipientes manifestaciones de organización política fueron aniquiladas tras la Primavera de Praga de 1968. En los primeros meses que siguieron a la caída del régimen comunista, florecieron partidos y grupos políticos, que fueron el primer paso para el establecimiento de un nuevo sistema político. En los primeros años se formaron dentro del Parlamento Grupos que se correspondían con el tipo «club», pues actuaban más como agrupaciones de Diputados individuales, que se reunían con los demás para intercambiar puntos de vista y tomar decisiones, pero a menudo resultaban incapaces de tomar acuerdos y realizar actuaciones conjuntas. En los primeros dos años, según Kopecký y, la vida política con estos partidos emergentes quedó exclusivamente confinada al Parlamento y a los Grupos Parlamentarios. Será tras la desintegración de Checoslovaquia cuando realmente pueda verse la mayor evolución hacia los Grupos Parlamentarios tal y como se configuran en el resto de Europa. En el caso de Hungría, antes de 1989 sólo existía un cuerpo organizado de Diputados, los pertenecientes al Partido comunista, que englobaba al 75 por 100 de los miembros de la Cámara. En este país se dio el fenómeno singular de que los Grupos Parlamentarios comenzaron a formarse espontáneamente en los años 1988-1989, y el Parlamento comunista no tuvo más remedio que aceptarlos. En efecto, con los nuevos tiempos, pronto comenzaron a crearse nuevos Grupos Parlamentarios como consecuencia de la división del Grupo comunista. El primero de los Grupos de la oposición surgió en el verano de 1989 y luego le siguieron otros, si bien hay que recordar que también hubo Diputados que no se englobaron en ningún Grupo Parlamentario. En cualquier caso, lo más significativo es resaltar que este proceso de institucionalización en torno a diferentes tendencias ideológicas,

creando cuasi-Grupos Parlamentarios es un símbolo del cambio político que estaba teniendo lugar en el país. Es entonces cuando se empieza a emplear el concepto «Grupo Parlamentario», que no se había recogido en el Reglamento del Parlamento húngaro durante el régimen comunista. Pronto se aceptó en los principales Grupos Parlamentarios que deberían estimularse la formalización, institucionalización y profesionalización de estos nuevos entes, debido al importante papel que estaban predestinados a desempeñar. La importancia de los Grupos Parlamentarios húngaros creció de forma considerable a raíz del despegue de los partidos, inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas.

En cualquier caso, lo cierto es que parece existir una tendencia hacia la **institucionalización** de estas agrupaciones que se forman en los Parlamentos. En ello ha influido de forma considerable la evolución experimentada en muchos países de la democracia parlamentaria hacia la democracia de partidos en la primera mitad del siglo XX, puesto que, entre otras cosas, implicó el reconocimiento formal de los Grupos Parlamentarios en los reglamentos de las Cámaras. Si bien se produjo la aceptación formal del principio de libre mandato, se consideró que también tenía cabida el reconocimiento de los Grupos como actores formales del juego parlamentario.

Es, pues, evidente que en los distintos países de Europa continental se han ido formando y reconociendo de una u otra forma la figura de los Grupos Parlamentarios, pero ¿por qué? ¿Existe alguna justificación para su existencia? Sin duda la tendencia humana a la agrupación está de nuevo presente en el surgimiento de esta figura. Más concretamente, en el seno de los Parlamentos, tiende a producirse, primero de hecho y luego de derecho, una agrupación entre los distintos parlamentarios que cuentan con ideologías afines (criterio dominante en la actualidad), sin perjuicio de que pudieran seguirse también otros criterios de agrupación como el territorial. El propio desarrollo de la vida dentro del Parlamento fomenta la agrupación de sus miembros. En este sentido escribe Duverger³ que «cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las Asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo». Pero existen también otras causas que han motivado la aparición de los Grupos, entre las que Pérez-Serrano Jáuregui destaca que para «el paulatino reconocimiento de los Grupos Parlamentarios dentro de las Asambleas, fue fundamental la introducción de sistemas electorales de representación territorial, pero la inercia ulterior ha permitido, dentro de la estabilidad de los partidos en las estructuras políticas, la pervivencia de los Grupos en el seno del Parlamento y la asunción por parte de aquéllos de cada vez mayores y más diversificadas competencias y funciones». Todo lo anterior está en estrecha conexión con la propia importancia que los partidos han adquirido en la sociedad actual: su reconocimiento, de hecho o de derecho, ha introducido efectividad y predecibilidad en la toma de decisiones en el Parlamento; los partidos introducen canales de opinión; reducen la complejidad

³ M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

de la vida política; aseguran cierto grado de coherencia en la medida en que los electores saben lo que están votando, etc. Los Grupos Parlamentarios también contribuyen a la efectividad del sistema puesto que reducen los costes de la negociación política, lo que ayuda a reducir muchos tipos de problemas de coordinación.

III. REGULACIÓN JURÍDICA

Los diversos ordenamientos jurídicos han reconocido a los Grupos Parlamentarios de varias formas, si bien el camino recorrido, por lo general, ha sido paralelo al de los partidos políticos. Éste fue sintetizado por Triepel en cuatro palabras: *Bekämpfung*, *Ignorierung*, *Legalisierung* e *Inkorporierung*. Evidentemente, existen singularidades en el progresivo reconocimiento de una y otra institución, pudiendo destacar entre ellas el hecho de que los Parlamentos cuenten con normas internas propias, que dedicarán, generalmente, algunos artículos a la regulación de los Grupos Parlamentarios. No olvidemos que los Reglamentos parlamentarios cuentan con una mayor flexibilidad que los textos constitucionales para su aprobación y modificación, y que con ellos se ha tratado de regular de forma minuciosa todo el funcionamiento de la vida dentro de las Asambleas, con las implicaciones que ello tiene para los Grupos Parlamentarios. En palabras de Pérez-Serrano Jáuregui⁴, «*lo mismo aconteció con los Grupos Parlamentarios, pues se fue pasando de la “grupofobia” a la actual incorporación al sistema parlamentario, con las correspondientes fases intermedias caracterizadas por posiciones agnósticas o de cripto-reconocimiento*». Sin perjuicio de que todas estas fases sean estudiadas con mayor grado de detalle en el capítulo de introducción histórica de esta misma obra, no podemos dejar de citar algunos ejemplos de la evolución en países de Europa continental. Podríamos limitarnos a citar aquellos países que han realizado un reconocimiento jurídico (constitucional, legal o reglamentario) de los grupos y los que no lo han hecho, pero hemos considerado más interesante estudiar también el porqué han llegado a esa situación. Antes de adentrarnos en el análisis de casos concretos, podemos anticipar que, aún hoy, siguen existiendo países de Europa continental que no han reconocido los Grupos Parlamentarios a nivel constitucional, pese a estar totalmente legitimados en la práctica política y en los Reglamentos parlamentarios. Es el caso de Bélgica y Suiza. Por el contrario, la mayoría de los Estados sí los recogen en su Norma Fundamental, si bien es común a todos, salvo Portugal, que la regulación efectuada sea escasa, bien porque se limiten a mencionarlos en relación con la composición de algún órgano parlamentario en el que se quiere garantizar su representación (por ejemplo, Italia, Alemania y España), o como expresión del pluralismo político de una sociedad democrática, como sería el caso francés si se considera que los Grupos están incluidos en el artículo 4 de la Constitución de 1958. Es

⁴ N. Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 55.

importante recordar, como dice Sáiz Arnáiz⁵, que en aquellos supuestos en que los Grupos Parlamentarios aparecen reconocidos en la Constitución, nada impediría que los Reglamentos parlamentarios se limitasen a reconocer la existencia de los Grupos a los únicos efectos de establecer su presencia en los órganos previstos por ella. Sería inconstitucional, sin embargo, la prohibición de los Grupos desde el momento en que la Constitución los reconoce, aunque sea con efectos limitados.

En Francia fue evidente la primera etapa de lucha contra los Grupos Parlamentarios. Dentro de la propia filosofía anti-asociacionista que quedó plasmada en la Ley *Le Chapelier* de 1791, durante la Convención se consideró que la mejor forma de combatir las incipientes organizaciones en el seno de la Asamblea era prohibir que los representantes del pueblo se sentaran en el hemiciclo conforme a sus afinidades ideológicas. Por ello se estableció el sistema de sortear mensualmente los escaños, para obligar a cambiar periódicamente de compañeros. En cualquier caso, en el último cuarto del siglo XIX se fue formando progresivamente una conciencia favorable a la existencia de estos grupos, considerados como la suma de personas que perteneciendo a un mismo partido se reúnen al efecto de poner en común su política parlamentaria, si bien carecían de competencias y de regulación jurídica. Superada, pues, progresivamente esta concepción limitadora, habrá que esperar en Francia a la Resolución de 1 de julio de 1910 para encontrar la primera referencia oficial de los Grupos Parlamentarios. Ahora bien, su reconocimiento inicial fue indirecto, pues se hacían previsiones de regular la composición de las comisiones parlamentarias según la división en grupos de las fuerzas políticas representadas. En opinión de Thiébault⁶ y Dolez, no es sino una manifestación de la tendencia de la cultura política francesa a rechazar a los partidos y grupos como factores de división. Los Grupos Parlamentarios no eran pura y simplemente expresión de los partidos, sino que se consideraban una verdadera realidad parlamentaria en sí mismos, diferente de los partidos políticos. Ahora bien, a pesar del reconocimiento formal de los Grupos, lo cierto es que el Parlamento francés durante muchos años se caracterizó por el predominio del individualismo y de un comportamiento indisciplinado de los parlamentarios. Al amparo de la Ley de Asociaciones de 1901, un grupo de Diputados franceses trató de organizarse como Grupo Parlamentario en 1923. En efecto, el *Journal Officiel* publicó la declaración de una asociación llamada «grupo de la Cámara de Diputados», con sede en el mismo Parlamento. Sin embargo, la vida de esta asociación fue corta, pues la Mesa de la Cámara solicitó al Ministro del Interior la anulación de aquella asociación al considerar que era contraria a la Ley de Asociaciones. En el fondo subyacía el propio concepto que entonces había de Grupo Parlamentario, cuyo reconocimiento quedaba limitado a efectos de nombramiento de sus represen-

⁵ A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1988, p. 93.

⁶ J. L. Thiébault y B. Dolez, «Parliamentary parties in the French Fifth Republic», en *Parliamentary party groups in European democracies*, pp. 57 y ss.

tantes en ciertos órganos de la Cámara. Las reformas del Reglamento realizadas posteriormente (1911, 1915, 1920, 1926 y 1932) fueron dotando a las fracciones de un régimen propio, mediante la juridificación de lo que hasta entonces eran meras prácticas parlamentarias. En 1932, con la intención de limitar la proliferación de Grupos Parlamentarios, el Reglamento se reformó para establecer los requisitos necesarios para constituir estos entes. El reconocimiento al más alto nivel de los Grupos Parlamentarios en Francia tiene lugar en la Constitución de 1946, que los contempló en los artículos 11, 52 y 91⁷. En opinión de Kheitmi⁸, esta significativa preocupación del constituyente por la figura de los Grupos Parlamentarios obedece a la idea entonces dominante en este país de que sólo la existencia de partidos fuertes podría ayudar a remediar los «diversos males» que afectaban a Francia. El reflejo que estas previsiones tuvieron en el Parlamento, fue que los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Consejo de la República de 1947 potenciaron a los Grupos Parlamentarios en detrimento del Diputado individual. Como reacción al régimen asambleario de la III y IV República, la Constitución de 1958 reconoció en su artículo 4 a los partidos políticos, pero, sin embargo, no mencionó a los Grupos Parlamentarios, lo que se ha atribuido a la necesidad de introducir un régimen racional de parlamentarismo (con mecanismos de protección del Gobierno a coste de la libertad parlamentaria). No obstante, la mayor parte de la doctrina gala, así como el Consejo Constitucional (Decisión de los días 17, 18 y 24 de junio de 1959), consideran que los Grupos han de entenderse incluidos en la referencia genérica que efectúa el artículo 4 a los «grupos políticos». Pese a este parco tratamiento constitucional, el Reglamento de la Asamblea Nacional vigente (arts. 19 a 23) sigue otorgando un papel destacado a los Grupos Parlamentarios en el funcionamiento de la Cámara.

En *Alemania*, al igual que en el caso de otros países, los Grupos Parlamentarios surgen primero de hecho y sólo posteriormente tendrán un reconocimiento legal. En cualquier caso, como destaca Pérez-Serrano Jáuregui y mencionamos antes, dos son las notas características: el nacimiento de estos grupos antes de la constitución del Estado alemán y la posterior adopción de esta figura nacida en los Parlamentos alemanes por el Parlamento nacional a partir de 1870. Inicialmente, los Grupos Parlamentarios fueron creaciones parlamentarias fundamentadas en afinidades ideológicas o regionales. El reconocimiento legal de las *Fraktionen* comenzará en 1912, cuando el Reglamento del *Reichstag* estableció la necesidad de que los Grupos se constituyeran con un mínimo de quince Diputados pertenecientes a un mismo partido. Es en 1922, cuando el *Reichstag* de la República de Weimar comenzó a plas-

⁷ El artículo 11 de la Constitución francesa de 1946 se refiere a la forma de elección de los *Bureaux* de las Cámaras; el artículo 52 alude a los Grupos Parlamentarios al prever el nombramiento como ministros de representantes de los grupos no incluidos en el Gobierno al disolverse el Parlamento, y el artículo 91 garantizaba la representación proporcional de los grupos entre los diez miembros del Comité Constitucional que elegían las Cámaras. La reforma constitucional de 1954 mantuvo sólo el artículo 91.

⁸ M. R. Kheitmi, *Les partis politique et le droit positif français*, París, 1964.

mar por escrito sus reglas de funcionamiento, otorgando competencias específicas a las Fracciones. La nota distintiva del sistema alemán de Grupos Parlamentarios está relacionada con el alto grado de regulación jurídica de los partidos políticos. Las fuentes de regulación de las *Fraktionen* están en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en el Reglamento del *Bundestag*, así como en las normas internas de organización de cada Grupo Parlamentario. No pueden perderse de vista tampoco la Ley de miembros del Parlamento (*Abgeordnetengesetz*), la Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz*) y la Ley de Partidos Políticos (*Parteiengesetz*), así como la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia, que afectan, entre otras cosas, a la organización y trabajo de los Grupos Parlamentarios, sus relaciones con sus propias organizaciones extraparlamentarias y con otras *Fraktionen*, así como con los miembros individuales del Parlamento. La doctrina no es pacífica a la hora de analizar los artículos 21⁹ y 38¹⁰ de la Ley Fundamental. El último subraya la independencia de los Diputados individuales del *Bundestag*, estableciendo que deben ser representantes del pueblo como un todo, y no estar limitados por órdenes o instrucciones externas y sí, sólo, por su propia conciencia. Sin embargo, la postura dominante en la doctrina constitucionalista es que los partidos políticos resultan indispensables para la democracia, estando representados por los Grupos Parlamentarios en el Parlamento. Por ello, los Grupos Parlamentarios son los actores privilegiados del *Bundestag*. El artículo 38 de la Ley Fundamental declara la igualdad formal de todos los miembros del Parlamento en los debates dentro de los Grupos Parlamentarios. Cuando un Grupo Parlamentario adopta un acuerdo, se espera que los miembros del mismo respeten la decisión mayoritaria (correspondiente a la línea del partido), aunque la independencia formalmente reconocida a los Diputados disfruta del mismo estatus constitucional y sirve como correctivo relevante sobre el poder omnímodo de los partidos. La tensión entre los dos preceptos citados (arts. 21 y 38), ha llevado al Tribunal Constitucional a decidir las cuestiones controvertidas caso por caso.

También *Italia* tiene una importante tradición en la regulación de los Grupos Parlamentarios, si bien no ha estado exenta de polémica doctrinal. En efecto, si nos remontamos al Parlamento italiano de 1848 (recordemos que por entonces aún no existía el Estado italiano como hoy lo conocemos), funcionaba con el sistema de *Uffici*, similar al de las Secciones españolas o del

⁹ Artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn: «1) Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio. 2) Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal. 3) La regulación se hará por leyes federales».

¹⁰ Artículo 38 de la Ley Fundamental de Bonn: «1) Los Diputados del Bundestag Alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia. 2) Tiene derecho de voto quien haya cumplido dieciocho años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años con los cuales se alcanza la mayoría de edad. 3) La regulación se hará por una ley federal».

Bureaux francés, elegidas también por sorteo. Si bien habrá que esperar a 1920 para su reconocimiento en el Reglamento parlamentario, en la práctica se habían ido formando agrupaciones de Diputados ya en el último tercio del siglo XIX. Adolecían éstas aún de la homogeneidad, disciplina y estabilidad necesarias para hablar de la existencia de Grupos Parlamentarios propiamente tales, pese a que algunos autores han querido ver ya la existencia de esta figura en aquel momento. Será precisamente una consecuencia de la introducción del sistema electoral proporcional en 1919, lo que lleve a reformar el Reglamento parlamentario un año después, institucionalizando las Comisiones permanentes y reconociendo a los Grupos Parlamentarios de manera expresa y fijando los requisitos para su constitución y funcionamiento. Precisamente, se atribuyó a éstos la facultad de nombrar a los integrantes de aquéllas de forma proporcional a su importancia numérica en la Cámara. Pero el sistema no duró mucho tiempo, puesto que la llegada del fascismo en 1924 supuso un retorno al sistema de *Uffici*, teniéndose que esperar a la redacción de la vigente Constitución de 1947, para que queden definitivamente reconocidos los Grupos Parlamentarios (arts. 72 y 82), si bien lo hace en relación con la regulación de las Comisiones. En opinión de Ciaurro, el constituyente en este caso asumió íntegramente esta figura de su regulación parlamentaria previa.

Bélgica, por su parte, cuenta con un sistema político extremadamente fragmentado y que remonta sus orígenes a 1846, cuando surgen el partido liberal burgués y el partido católico, en su lucha contra el monarca holandés. Estos dos partidos políticos nacen inicialmente con una formación tipo club y sólo posteriormente, cuando sus asociaciones electorales vayan transformándose en organizaciones de partido, evolucionarán hacia el tipo fracción. Por su lado, el partido socialista, que surgirá años después, comenzará su andadura ya con una organización de partido, y será desde el principio una fracción. En cualquier caso, la Constitución no reconocerá formalmente a los partidos políticos hasta 1989, cuando se regule su sistema de financiación, si bien su existencia de hecho era una realidad, hasta el punto de que tras la Segunda Guerra Mundial se consideró que este país era una partidocracia. Frente a lo anterior, los Grupos Parlamentarios fueron regulados por primera vez en el Reglamento parlamentario de 1962. Hasta entonces su reconocimiento había sido puramente informal, y la distribución de los diversos cargos en la Cámara se decidía también informalmente y de forma secreta por la Mesa, en la que estaban representados los principales partidos.

En *Dinamarca* hubo que esperar a la Constitución de 1953 para que reconocieran explícitamente los partidos políticos, al disponer que los Diputados deben guiarse por sus convicciones personales y prohibir el mandato imperativo. Estos principios, sin embargo, ya se aplicaban implícitamente desde 1849 y, de hecho, tanto el Presidente del Parlamento como los propios Diputados los tomaban muy en serio. El paso del tiempo, no obstante, provocó una cierta evolución en este tema, pues gradualmente se fueron formando de hecho estos Grupos tipo club, en torno a los Diputados más destacados. A partir de la década de 1870, se fueron constituyendo los partidos políticos,

muchos de los cuales surgieron a partir de las fracciones existentes en el Parlamento (fue el caso, por ejemplo, del Partido Liberal). La iniciativa para ello provino bien de los propios Diputados, bien de las asociaciones que fueron surgiendo en su apoyo, lo que supuso que la diferenciación, a veces importante, entre partidos creados desde dentro o desde fuera, sea difusa en el caso danés. Con el surgimiento y posterior desarrollo y consolidación de los partidos de masas, el mandato libre en el Parlamento fue decayendo en la práctica y los propios Diputados se consideraban a sí mismos como representantes de un partido y así lo estimaban también los votantes. Este hecho motivó que se fueran reconociendo los Grupos en la normativa parlamentaria. Ya en 1898 la afiliación política de cada Diputado se hacía constar en el anuario del Parlamento y en 1918 el portavoz del Grupo era mencionado en el Reglamento parlamentario; asimismo, en 1925 los nombres del comité ejecutivo de cada Grupo Parlamentario aparecían también en el anuario. Como consecuencia de todo esto, poco a poco todo el proceso de actuación parlamentario se vio afectado por la existencia de los Grupos, si bien nunca ha existido una definición formal de ellos. Desde 1915, no obstante, la Constitución y los Reglamentos parlamentarios presuponen implícitamente su existencia, pues los toman en cuenta al regular la designación de los miembros de las comisiones, por ejemplo. La definición de Grupo Parlamentario la encontramos en la Ley de financiación estatal de estos Grupos: *«aquellos grupos de miembros del Parlamento que son representantes de un partido político, que cumple los requisitos previstos en la ley electoral para participar en unas elecciones»*.

La filosofía que subyace en la legislación sueca de partidos políticos es que debe existir el menor control legal posible. En el Instrumento de Gobierno no se cita a los Grupos Parlamentarios y sí a los partidos políticos, para definirlos como *«toda asociación o grupo de electores que se presente a las elecciones bajo una denominación especial»* (art. 7), lo que supone que sólo será posible emplear el nombre del partido en el *Riksdag* si ha sido empleado en las elecciones. Si resultare elegido Diputado un candidato que no se presentara por ninguna lista electoral, podrá formar también un Grupo Parlamentario. Tal es la libertad que se deja a los partidos y Grupos, que incluso el Reglamento parlamentario apenas les dedica algún precepto: las designaciones internas del Parlamento son preparadas por los partidos, y el *Speaker* deberá acordar con los representantes de los Grupos Parlamentarios el orden del día y fijar determinados procedimientos de actuación.

Si analizamos el caso de *Finlandia*, podemos ver cómo ni la Constitución ni la Ley del Parlamento regulan directamente los Grupos. En efecto, los Grupos Parlamentarios no tienen su situación jurídicamente regulada, pero en la práctica son los principales agentes de la vida parlamentaria. Los partidos políticos, por su lado, fueron reconocidos formalmente en la Ley de Partidos de 1969, en la que se establecían una serie de privilegios en relación con las elecciones y la distribución de fondos públicos. Las normas legales básicas descansan en una noción extremadamente idealista e individualista de la representación política. Formalmente, se rechaza categóricamente el mandato imperativo (Ley del Parlamento de 13 de enero, 1928/7, parágrafo 11).

Pero, en realidad, son los partidos quienes desarrollan todos los asuntos políticamente importantes. Así, puede decirse de este país que es una partitocracia y que el *Eduskunta* o Parlamento funciona como una red de Grupos Parlamentarios, en el que dominan éstos y no los Diputados. Sólo una perspectiva ingenua podría hacernos pensar que la imagen del Parlamento finlandés es la que se deriva exclusivamente de lo previsto en las normas. En efecto, en la práctica sería imposible entender el mecanismo y la dinámica del comportamiento político dentro del Parlamento sin alguna referencia a los Grupos Parlamentarios. La reforma introducida en la Constitución de 1987 recogió, entre otras medidas, la obligación de escuchar la opinión del Presidente y de los Grupos Parlamentarios (1987/575, parágrafo 36.2), pero no de los partidos como tales, cuando se vaya a producir un cambio esencial en la composición del Consejo de Estado. Los Grupos Parlamentarios han sido reconocidos formalmente dentro del *Eduskunta* desde la independencia de Finlandia, al establecer que los Grupos tienen siempre sus oficinas formales en el edificio del Parlamento. En sentido estricto, el primer reconocimiento dentro del Parlamento data de 1967, cuando comenzaron a recibir ayudas públicas. La relación entre los Diputados y su Grupo Parlamentario es intensa.

La Constitución portuguesa de 1976 supuso una importante novedad en el constitucionalismo europeo en lo que a la regulación de los Grupos Parlamentarios se refiere, al tratar minuciosamente a estas formaciones. En efecto, el artículo 183¹¹, bajo la rúbrica «De los Grupos Parlamentarios», los relaciona con sus partidos o coaliciones, enumera sus derechos y les garantiza la disposición de locales y personal administrativo y técnico. Además, la Constitución les dedica otros cuatro preceptos (arts. 162, 179, 195 y 197), si bien ya lo hace de manera indirecta. La regulación constitucional de los Grupos se vio fortalecida en la Ley Constitucional 1/1982, de 30 de septiembre. La actual Constitución insiste en la importancia de los Grupos, siendo el único texto de este tipo que los garantiza con tanta intensidad.

La Constitución de la *República Checa* de 1992 reconoció explícitamente en su artículo 5 a los partidos políticos. Desde el punto de vista que a este estudio interesa, eso supuso que en adelante los Diputados tendrían que acce-

¹¹ Artículo 183 de la Constitución de Portugal, «De los Grupos Parlamentarios».

1. Los Diputados elegidos por cada partido o coaligación de partidos podrán constituirse en Grupo Parlamentario.

2. Constituyen derechos de cada Grupo Parlamentario:

a) participar en las Comisiones de la Asamblea en función del número de sus miembros, indicando sus representantes en las mismas;

b) ser oído en la fijación del orden del día;

c) provocar, mediante una interpelación al Gobierno, la apertura de dos debates en cada período de sesiones legislativas sobre asuntos de política general;

d) solicitar a la Comisión Permanente que promueve la convocación de la Asamblea;

e) recabar la constitución de Comisiones parlamentarias de investigación.

3. Cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a disponer de locales de trabajo en la sede de la Asamblea, así como de personal técnico y administrativo de su confianza, en los términos que la ley establezca».

der al Parlamento a través de los partidos. Consecuencia de lo anterior es que casi todos los Diputados se incorporan a Grupos Parlamentarios. Pese a la debilidad interna aún hoy de los partidos políticos, la importancia de los Grupos en la vida cotidiana del Parlamento ha quedado reflejada en las sucesivas reformas del Reglamento de la Cámara, ejemplo de ello es que el calendario de trabajo es elaborado por los Grupos junto con el Presidente del Parlamento, en el llamado Comité Organizativo. Los Diputados que no se incorporen a un Grupo Parlamentario (la mayoría de ellos por deserción del Grupo al que pertenecieron inicialmente) tienen poca influencia y no pertenecen a aquel órgano.

La *República de Eslovaquia* sigue un sistema parecido al anterior. La Constitución de 1993, elaborada tras la independencia del país, ha otorgado mayores poderes al Parlamento, lo que tiene su reflejo en los Grupos Parlamentarios. En el nuevo fervor democrático, ha podido apreciarse un fenómeno social relevante: gran parte de la población considera sumamente atractivo ser miembro del Parlamento. Ahora bien, estas ambiciones políticas han sido canalizadas por la Legislación electoral a través de los partidos políticos, estableciéndose la barrera electoral para tener acceso a la Cámara en el 5 por 100, lo que ha dificultado enormemente a los eventuales candidatos independientes obtener algún escaño. También es significativo que sólo obtengan financiación pública, por los votos obtenidos, aquellos partidos que hayan alcanzado al menos el 3 por 100 de los válidamente emitidos. Esto no ha impedido que los partidos más pequeños hayan tenido acceso al Parlamento, pero lo han hecho en coalición con otros, lo que les ha hecho muy dependientes de la cooperación con los partidos mayores.

Finalmente, en *Hungría*, lo más significativo es resaltar que el inicial proceso de institucionalización en torno a diferentes tendencias ideológicas, creando cuasi-Grupos Parlamentarios es un símbolo del cambio político que estaba teniendo lugar en el país. Entonces es cuando se empieza a emplear el término «Grupos Parlamentarios», que hasta ese momento no apareció contemplado en el Reglamento del Parlamento húngaro durante el régimen comunista, por innecesario. Mediante una Resolución de marzo de 1990, por la que se modificaba el antiguo Reglamento de la Cámara, se introdujo uno de los principales cambios que han afectado a los Grupos Parlamentarios. El artículo 16 estableció que *«los representantes de los partidos en el Parlamento o los representantes elegidos que no pertenezcan a ningún partido, deben constituir un Grupo Parlamentario para armonizar su actividad. Por lo menos son necesarios diez Diputados para la creación de un Grupo Parlamentario. La fundación y la denominación del Grupo Parlamentario, así como el nombre de su Presidente y la lista de los miembros que lo integren deberá comunicarse al Presidente del Parlamento»*. La nueva legislación electoral, aprobada para las nuevas elecciones democráticas, estableció un sistema mixto, que tuvo como consecuencia la creación de dos tipos de Diputados, con alguna diferencia en cuanto a la percepción de su papel, pero sin influencia en la configuración del nuevo sistema de Grupos Parlamentarios.

IV. FORMACIÓN, DISOLUCIÓN Y ESTATUS JURÍDICO. GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

4.1. Formación

Dos son los tipos de requisitos que se recogen en los diferentes Reglamentos de las Cámaras para constituir un Grupo Parlamentario: unos son de fondo (número mínimo de miembros e ideología) y otros tienen carácter meramente formal (límite temporal, documentación y publicidad).

4.1.1. *Requisitos de fondo*

Una de las cuestiones que se han planteado en relación con la formación de los Grupos Parlamentarios es la relativa a si debe fijarse o no un **número mínimo** de miembros para crear un Grupo. Diversas son las justificaciones que se han querido buscar para el establecimiento de este requisito, pero quizá la más simple, aunque no por ello menos válida, es la de entender que contribuye a dotar de más funcionalidad al sistema parlamentario, al organizar la intervención de todos los Grupos en las actividades parlamentarias. En cualquier caso, lo que hay que resaltar en este capítulo es que todos los países europeos continentales tienden a fijar un número mínimo, el cual no tiene por qué estar relacionado con el mayor o menor número de escaños existentes. Además, no todos han optado por el mismo sistema, siendo unos más flexibles que otros, como tendremos oportunidad de analizar. No obstante, conviene recordar que algunos Estados omitieron el establecimiento de este requisito en la primera regulación que efectuaron de los Grupos (fue el caso, por ejemplo, de Grecia en 1927, Checoslovaquia en 1920 y Francia hasta 1932), si bien la posterior mejora operada en la regulación de estas figuras llevó a la concreción del requisito numérico. Veamos todas estas cuestiones:

En cuanto a la fijación del número mínimo de integrantes de un Grupo Parlamentario, pueden diferenciarse varios mecanismos, todos los cuales se encaminan a una misma finalidad: el deseo de que las fuerzas políticas que obtengan representación parlamentaria puedan participar activamente en la vida de la Cámara, manifestando las grandes corrientes ideológicas presentes en cada momento histórico en el país.

- I. Por un lado, podríamos englobar a aquellos Parlamentos en los que se ha optado por fijar en el ordenamiento jurídico una cifra concreta, que servirá de límite para determinar qué formaciones pueden formar Grupo Parlamentario propio. Sin duda, *Alemania* es hoy uno de los países que tiene el mayor requerimiento numérico para formar un Grupo Parlamentario (tanto en términos absolutos como relativos), al disponer la necesidad de contar con, al menos, el 5 por 100 de los escaños. Igualmente, conforme al Reglamento del *Bun-*

destag (parágrafo 10.1), las *Fraktionen* se organizan en grupos de, al menos, el 5 por 100 de los miembros de la Cámara (mínimo 31 escaños), que pertenezcan al mismo partido o a varios que no hayan competido entre sí en ningún *Land*. A pesar de que los requisitos parecen muy rígidos, es cierto que en ocasiones se han relajado al efecto de permitir que diferentes partidos formen un Grupo Parlamentario común dentro de la Cámara, siempre y cuando ellos no hubieran competido entre sí en el proceso electoral estatal. Esta excepción se incluyó como modificación del Reglamento del *Bundestag* tras la controversia que se suscitó en torno al reconocimiento de la CDU/CSU como un único Grupo Parlamentario tanto en 1961 como en 1965. Posteriormente la CDU, que presentaba candidatos en todos los *Länder* salvo en Baviera, y la CSU, que se presentaba únicamente en este *Land*, mantenían su independencia extraparlamentaria, pero se les permitió formar un solo Grupo Parlamentario (*Fraktionsgemeinschaft*) con el Reglamento de la Cámara. El criterio del 5 por 100, introducido en 1969, es un umbral restringido y que está en estrecha relación con la barrera electoral establecida en la legislación, lo que ha hecho que sea poco problemático. Quizá cuando más conflictos han surgido ha sido tras la reunificación, puesto que, por ejemplo, los Verdes de Alemania del Este y el PDS no siempre han conseguido el 5 por 100 aisladamente. En *Francia* la cifra se reduce al 3 por 100 del número total de escaños, lo que conlleva que en el primero se exijan al menos 30 Diputados y quince senadores. No puede perderse de vista el hecho de que en ocasiones son las circunstancias prácticas las que han determinado modificaciones en la exigencia de un número concreto de Diputados para formar los Grupos Parlamentarios. Así, por ejemplo, ocurrió en *Francia* en 1988, cuando se decidió reducir de 30 a 20 Diputados la cifra mínima, al efecto de que los comunistas pudieran formar grupo propio, al haber obtenido sólo 26 escaños. Menores son las exigencias en *Austria*, *Suiza* y *Bélgica*¹² (cinco), si bien en este último país realmente la cifra se eleva a doce para que el Grupo obtenga un miembro permanente en la Mesa, mientras que se ha establecido un sistema de representación proporcional a su importancia numérica en la Cámara para la presencia en la Cuestura y en las Comisiones permanentes. El Reglamento del Parlamento *eslovaco*, de 1996, regula las condiciones para formar un Grupo Parlamentario, anteriormente exigía también cinco miembros para su constitución, mientras que con la nueva normativa se ha elevado el número a ocho, aproximándolo al número mínimo de Diputados que pueden obtenerse por un partido que supere la barrera electoral. Inicialmente, en la República *Checa*, se estableció

¹² El número ha crecido en *Bélgica*: en el período 1965-1995 se requerían tres Diputados para formar un Grupo Parlamentario y había 212 escaños, en vez de los 150 actuales.

que los Grupos Parlamentarios debían tener un mínimo de cinco miembros. Esta cifra dio lugar a que, a veces, se crearan Grupos formados por desertores de otros, al único objeto de obtener la financiación pública que se reconoce a estas organizaciones. Para solucionar esta situación, en 1996 se elevó la cifra mínima de Diputados de un Grupo Parlamentario a diez. Si se constituyera algún nuevo Grupo Parlamentario una vez iniciada la Legislatura, este no podrá estar formado únicamente por parlamentarios que hubieran resultado elegidos por la misma lista electoral. Además, este nuevo Grupo Parlamentario queda excluido de la financiación a cargo del presupuesto del Parlamento (aunque reciben soporte administrativo), así como de la participación en los órganos directivos de la Cámara, salvo que éstos dispongan otra cosa. En *Hungría* el Reglamento de 1994 ha incrementado el número mínimo de Diputados necesarios para constituir un Grupo Parlamentario de diez a quince, a efectos de lograr una mayor estabilidad. Además, los Diputados que abandonaren un Grupo Parlamentario o fueran expulsados del mismo sólo podrá incorporarse a otros Grupos tras permanecer seis meses en los bancos de los «independientes». En países como *Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Portugal* o los *Países Bajos*, se ha optado por poner el límite aún más bajo (menos del 1 por 100 o, lo que es lo mismo, no se exige un número mínimo). Ahora bien, pese a lo anterior, el artículo 21 del Reglamento de la Asamblea portuguesa indica que la constitución de un Grupo Parlamentario supone la existencia de una pluralidad de Diputados. En el caso danés hay que tener en cuenta su sistema electoral para determinar el número efectivo de Diputados que pueden formar un Grupo Parlamentario. En efecto, bastaría en teoría con un Diputado para poder formar un Grupo, pero, en la práctica realmente son cuatro Diputados el mínimo para su formación. El sistema electoral danés es proporcional. Los 135 escaños son distribuidos en 17 distritos. Los restantes cuarenta escaños se distribuyen de forma compensatoria, según la fórmula prevista en la Ley electoral. Al prever la legislación electoral que uno de los tres umbrales que los partidos más frecuentemente han de pasar es el que requiere que el partido obtenga el 2 por 100 de los votos emitidos válidos para ganar uno de los escaños de compensación, lo que en la práctica supone los cuatro Diputados citados. El reconocimiento de la posibilidad de constituir Grupos Parlamentarios uninominales, si bien supone un respeto máximo al principio representativo, genera dificultades prácticas, por ejemplo, en la participación en los trabajos parlamentarios que realmente conllevan una desigualdad entre estos Grupos y los plurinominales.

- II. En otros países se ha preferido hablar de porcentajes, según los resultados de las elecciones correspondientes, y no de cifras concretas. Es el caso de *Grecia*, donde si bien se habla de un mínimo de dos Dipu-

tados para constituir un Grupo Parlamentario, a continuación establece las opciones de que puedan formar Grupo Parlamentario los Diputados cuyas formaciones representen un 10 por 100 de los votos válidamente emitidos en las elecciones o un 20 por 100 del total de los miembros de la Cámara.

- III. Finalmente, hay países que han preferido combinar ambos sistemas. Así, en *Italia*, el Reglamento de la Cámara de los Diputados autoriza la constitución de un Grupo Parlamentario a los que hubieran alcanzado el 3 por 100 de los escaños, lo que supone veinte Diputados. No obstante, también prevé la posibilidad de su constitución con menos de veinte miembros, pero siempre y cuando quienes pretendan formarlo pertenezcan a un partido político que haya presentado candidatos bajo las mismas siglas por lo menos en veinte colegios y hayan obtenido, como mínimo, un cociente en un colegio y una cifra electoral nacional no inferior a trescientos mil votos válidamente emitidos.

¿Por qué se da tanta importancia a la existencia de un número mínimo de integrantes de los Grupos Parlamentarios? La cuestión no está tanto relacionada con cuestiones tales como la financiación o el tiempo otorgado a los Grupos en el debate, como con cuestiones formales de funcionamiento de los Grupos Parlamentarios, evitando la proliferación de entidades que pudieran llegar a obstaculizar el trabajo parlamentario como ocurrió en los fraccionados Parlamentos del siglo XIX. Lo anterior puede, incluso, entrar en colisión con el propio concepto de Grupo Parlamentario. Así, por ejemplo, en 1995, a cuatro Diputados disidentes del Partido Progresista noruego se les denegó de hecho el estatus (con todo lo que ello conlleva) de Grupo Parlamentario del *Storting*, al no encajar en la definición que el Reglamento de la Cámara da de Grupo Parlamentario: «*un Diputado o varios Diputados elegidos por un partido registrado, que presenta candidatos en las elecciones al menos en un tercio de los distritos electorales*». En efecto, el número mínimo de Diputados integrante de un determinado Grupo Parlamentario, por lo general, se exige a lo largo de toda la Legislatura, de modo que la mayoría de los ordenamientos parlamentarios establecen que si ese número disminuye, el Grupo Parlamentario desaparecería, pasando sus miembros a integrar otro Grupo ya existente, el Grupo Parlamentario mixto, si estuviera previsto o a ser considerados independientes o no adheridos. Ahora bien, el criterio de la funcionalidad puede entrar en colisión con el respeto al pluralismo y al principio representativo propios de un sistema democrático. Los diversos Reglamentos parlamentarios muestran la existencia de una tendencia a combinar diversos requisitos para conciliar la funcionalidad con los principios básicos de la democracia.

En algunos Parlamentos, el Reglamento respectivo prevé que, además de un número o porcentaje mínimo de Diputados, se cumplan también una serie de condiciones para poder formar un Grupo Parlamentario. Esto permite en ocasiones que puedan acceder a ello parlamentarios que no han

alcanzado el número o porcentaje mínimo. Precisamente esto último se relaja siempre y cuando se cumplan requisitos tales como que el Grupo que quiera constituirse como tal ostente la representación de un partido que haya participado activamente en el proceso electoral (*Italia*), o que dicha fuerza política hubiera obtenido un cierto porcentaje de votos en las anteriores elecciones, o que sus integrantes pertenezcan a varios países, como ocurre en el Parlamento Europeo.

Una de las cuestiones que se planteaban al tratar de determinar una noción de Grupo Parlamentario que englobase los entes similares de los distintos países de Europa continental, era la relativa a **si los integrantes de estas agrupaciones debían o no pertenecer a un mismo partido político**, lo que nos da pie para analizar el segundo requisito que normalmente se exige a los Grupos Parlamentarios, la afinidad ideológica o política. En definitiva, lo que se pone sobre la mesa es el debate relativo a las relaciones del partido y el Grupo Parlamentario. Inicialmente, los distintos países europeos no previeron la necesidad de que existieran vínculos entre la formación política y las fracciones parlamentarias, habiendo surgido éstas a veces antes que los partidos. Así, por ejemplo, en la última Cámara de los Diputados de la III República francesa había más de diez Grupos y sólo dos de ellos se correspondían fielmente con un partido político. Será a partir de 1945, con la consolidación de los partidos, cuando la correlación Grupo Parlamentario-partido político se ha hecho más evidente. Un hecho es claro, ninguno de los ordenamientos jurídicos analizados en este estudio ha formalizado la obligatoriedad del vínculo citado. Ahora bien, sí se han fijado algunas normas relacionadas con esta materia. Básicamente, los países del entorno cultural que estamos analizando han optado por tres sistemas:

- I. *Portugal, los Países Bajos y Alemania* han establecido la necesidad de que coincidan la militancia en un partido y la adscripción al correspondiente Grupo Parlamentario, cuando obtengan escaños por la lista presentada por el citado partido. Lo anterior, sin embargo, no supone que se dé una completa identificación entre el Grupo y el partido.
- II. El segundo grupo estaría integrado por países como *Bélgica* o *Suecia*, en los que se admiten coaliciones de varios partidos que hayan logrado representación parlamentaria para formar un Grupo Parlamentario.
- III. Finalmente, otros países como *Francia, Grecia, Italia, Suiza* o *Austria*, admiten sin problemas la existencia de Grupos Parlamentarios multipartidistas, si bien en algún caso sometidos a ciertos requisitos formales (autorización del *Nationalrat* en Austria, por ejemplo).

Sáiz Arnáiz, opta por otra clasificación:

- a) Modelo de la no vinculación: el Reglamento parlamentario no exige que se dé parentesco político entre los integrantes del Grupo Parlamentario. Es el caso de la Cámara de Representantes de *Bélgica* y

- del Consejo Nacional de *Suiza*. En estos casos basta con que se cumpla el requisito numérico.
- b) Modelo de la vinculación atenuada, en el que se exige la mera existencia de afinidad política. En la *Asamblea Nacional francesa*, por ejemplo, basta con una declaración de contenido político por parte de los parlamentarios que quieran formar el correspondiente Grupo.
 - c) Modelo de la vinculación del Grupo Parlamentario con el partido político. Es el sistema más habitual: *Consejo Nacional austríaco*, Cámara de los Diputados de *Grecia*, Cámara Baja en *Holanda*, *Portugal* y en el *Bundestag* alemán. Esencialmente se requiere que los integrantes del Grupo Parlamentario pertenezcan al mismo partido o a partidos que no hayan competido electoralmente entre sí. Lo importante es que no se impide a los Diputados no integrarse en el Grupo Parlamentario del partido correspondiente, ni se prevé la pérdida del mandato por abandono de aquél.
 - d) Modelo híbrido o mixto: para la constitución del Grupo basta con superar la barrera numérica, pero para el caso de que esto no fuera posible, se establece la posibilidad de que formen un Grupo los parlamentarios afectados siempre y cuando representen a una formación política del país. Así ocurre en el Congreso de los Diputados de *España* y en *Italia*. Concretamente, el artículo 14 del Reglamento de la Cámara Baja italiana dispone que podrán crear un Grupo Parlamentario las formaciones políticas de las que se ha comprobado su capacidad para reflejar en el interior de la Cámara una realidad política externa al menos presumiblemente estable, consolidada y homogénea.

La realidad, por tanto, nos muestra que no siempre es necesario, que todos los integrantes de un Grupo Parlamentario pertenezcan a un mismo partido. Son muchos los casos de partidos políticos que se presentan conjuntamente a las elecciones parlamentarias, al efecto de tratar de superar las barreras electorales mínimas para poder obtener representación parlamentaria. Así fue, por ejemplo, el caso de las elecciones eslovacas de 1994, donde ocho listas representaban a 16 partidos, pues de otra forma hubiera sido difícil que obtuviesen el 5 por 100 de los votos necesarios para superar la barrera electoral. La consecuencia de lo anterior es que posteriormente se formen en los Parlamentos **Grupos Parlamentarios multipartidistas**. ¿Qué consecuencias se derivan de lo anterior? Todo dependerá del grado de afinidad que haya entre los integrantes de dichos Grupos. En los casos en que la distancia política entre ellos sea pequeña y les permita cooperar en las elecciones o posteriormente en el Parlamento, puede sostenerse que estamos ante auténticos Grupos Parlamentarios, pues los diversos partidos representados en el mismo se asemejarían a las facciones internas de un partido. Un ejemplo claro de lo anterior sería el caso del Grupo Parlamentario CDU/CSU en el *Bundestag* de Alemania. Los integrantes de este Grupo pertenecen a dos partidos políticos, si bien el Reglamento de la Cámara dispone que las *Fraktionen* pueden estar integradas por miembros de varios partidos políticos siempre y cuando

no hayan competido entre sí en ningún *Land*. En términos parlamentarios, la *Fraktion* CDU/CSU actúa como un Grupo Parlamentario, pese a que puedan existir disputas internas en el mismo, como en cualquier otro Grupo monopartidista. Quizá lo más importante en estos casos sea que concurren suficientes elementos de cohesión política, necesarios para que realmente puedan funcionar como Grupo Parlamentario. Es por ello por lo que los que citábamos como Grupos Parlamentarios técnicos debieran quedar fuera de la definición estricta de Grupo Parlamentario, siempre, eso sí, que realmente hayan sido criterios estrictamente técnicos los que hayan movido a sus integrantes a unirse para formar un Grupo.

Mayores problemas se plantean en los supuestos en los que las diferencias entre los partidos que han concurrido juntos a unas elecciones son sustanciales.

La progresiva evolución de los Parlamentos europeos de un sistema en el que prevalecía la figura del parlamentario individual a otro en el que son los Grupos o Fracciones los protagonistas del trabajo parlamentario, ha hecho surgir la cuestión de si ha de ser obligatoria o no la inserción en un Grupo Parlamentario de todos los sujetos que obtengan un escaño en las respectivas elecciones. La primera de las opciones se fundamenta en consideraciones tales como la mejora de la forma de trabajo del Parlamento. Así, pese a no tener carácter obligatorio en Francia, Davin¹³ escribió que *«pertenecer a un Grupo es una necesidad para los parlamentarios que deseen cumplir mejor el mandato para el que han sido elegidos»*.

Para aquellos ordenamientos parlamentarios en los que se dispone que todo Diputado debe integrarse en un Grupo, se ha convertido en una necesidad la regulación del llamado **Grupo Mixto**. Éste aparece configurado como un instrumento técnico empleado, en los ordenamientos jurídicos que así lo prevén, para tratar de que todos los Diputados se integren en algún Grupo Parlamentario, evitándose de este modo la figura de los parlamentarios no inscritos o aislados, que podrían ser un obstáculo para el correcto funcionamiento de la Cámara. De este modo, todos los parlamentarios están organizados de forma homogénea y gozan de los mismos derechos.

El origen de la figura del Grupo Mixto se encuentra en Italia en 1920. El Reglamento de la Cámara de Diputados estableció que los Diputados que no se integraran voluntariamente en algún Grupo (*Uffici*), se englobarían en el Grupo *Misto*, justificándolo en que de este modo se le otorgaba iguales competencias que al resto. No obstante, también encontramos en la doctrina posiciones (minoritarias) contrarias a esta figura. Es el caso de Bon Valsassina¹⁴, para quien, al limitarse la libertad del parlamentario, podría llegar a afectar a la prohibición de mandato imperativo.

De los ordenamientos parlamentarios analizados se desprende que sólo contemplan esta figura su creador, *Italia*, y *Grecia* y *España*. De la regulación efectuada por estos ordenamientos pueden extraerse los siguientes rasgos:

¹³ J. P. Davin, «Les groupes parlementaires», en *Pouvoirs*, núm. 34, 1985, p. 25.

¹⁴ M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, pp. 72 y ss.

- Su existencia está prevista con carácter expreso.
- Funciona parlamentariamente como un Grupo más.
- Se establece la obligación de que se incorporen a él todos los parlamentarios que no se adscriban voluntariamente a otro Grupo.
- Es indiferente el número de miembros que lo compongan.
- No está vinculado con una fuerza política específica.
- No se exige a sus miembros que tengan vinculación ideológica entre ellos o que no se haya producido enfrentamiento electoral entre ellos.

En el caso de Italia, el artículo 14.4 y 5 del Reglamento de la Cámara de los Diputados prevé que puedan constituirse Grupos internos dentro del Mixto:

«4. Los Diputados que no hayan hecho la declaración prevista en el apartado 3 o no pertenezcan a Grupo alguno, constituirán un Grupo Mixto único.

5. Los Diputados pertenecientes al Grupo Mixto podrán pedir al Presidente de la Cámara la formación de componentes políticos en su propio seno, a condición de que cada uno se componga de diez Diputados como mínimo. Podrán constituirse asimismo componentes de menos dimensión, con tal que se adhieran a ellos tres Diputados, por lo menos, que representen a un partido o movimiento político cuya existencia a la fecha de celebración de las elecciones a la Cámara de Diputados resulte de elementos ciertos e inequívocos y que haya presentado, incluso si lo ha hecho juntamente a otros, listas de candidatos, o bien candidaturas individuales en distritos uninominales. Se podrá asimismo constituir un único componente político en el seno del Grupo Mixto por un mínimo de tres Diputados pertenecientes a minorías lingüísticas protegidas por la Constitución y especificadas por la ley y elegidos sobre la base de listas, o en asociación con listas, que sean expresión de dichas minorías, en las zonas en que éstas estén protegidas».

Otros países, en lugar de regular la figura del Grupo Mixto, han optado

- bien por autorizar la constitución de Grupos Parlamentarios formados por un solo miembro, pese a los problemas de excesivo fraccionamiento que se pueden ocasionar. Es el caso de *Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, Portugal* o los *Países Bajos*;
- bien por admitir la existencia de parlamentarios no adscritos, independientes o aislados.

La posibilidad de que en un Parlamento haya miembros que no se integren en ningún Grupo Parlamentario es contemplada de diversa manera en varios ordenamientos parlamentarios:

- a) En el *Bundestag alemán*, la *Asamblea Nacional* y el *Senado* en *Francia*, el *Consejo Nacional suizo* y en la *Cámara de los Diputados de Luxemburgo* se prevé la figura de los *adscritos* (*Gäste, apparentés, rattachés administratifs, hôtes*). En este caso los Reglamentos parlamentarios establecen la posibilidad de que aquellos parlamentarios que no sean parte de un Grupo se computen, sin embargo, como añadidos al mismo para, de este modo, proceder al reparto proporcional de los miembros

de las respectivas Comisiones. Esta figura suele estar concebida para que Diputados próximos ideológicamente a un Grupo, pero no afiliados, puedan tener cabida en el mismo. Cada Reglamento parlamentario regula las características de esta figura. En unos casos la diferenciación con el resto de los miembros de un Grupo es puramente nominal (*España*), mientras que en otros las diferencias son notables. Así, en el *Bundestag* y en la *Asamblea Nacional francesa*, estos sujetos serían una especie de «segunda categoría», que no cuentan para la superación del número mínimo necesario para la formación del Grupo.

- b) En otros casos la normativa reconoce el derecho de los parlamentarios de no integrarse en ningún Grupo. Surgen así las figuras de los «no inscritos» en la Asamblea Nacional de *Francia*, los «independientes» del *Parlamento portugués* y los «no afiliados» de *Luxemburgo*.
- c) *Grecia* presenta un caso singular. El Reglamento de la Cámara de Diputados contempla dos tipos de Grupos Parlamentarios: los que se corresponden con partidos reconocidos y los Grupos simples. Esta última modalidad abre la posibilidad de que sean varios los Grupos simples existentes, en vez de crear un Grupo mixto. Algo parecido ocurre en los *Países Bajos*, que permite que se constituyan varios Grupo de no inscritos en el seno de la primera Cámara de los Estados Generales.
- d) El Reglamento del *Parlamento eslovaco* restringe las posibilidades de constitución de los llamados «clubes de parlamentarios independientes», requiriendo la aprobación parlamentaria para la constitución de Grupos que no se corresponda con ninguna coalición o partido que se hubiera presentado a las elecciones o que no fuera el resultado de la desaparición o escisión de un partido político.

Como hemos visto, no todos los ordenamientos jurídicos establecen la obligación de integración en un Grupo Parlamentario. Lo cierto es que los que no han previsto la eventual existencia del Grupo Mixto no atribuyen a los concretos parlamentarios iguales posibilidades de actuar que a los integrados en Grupos. Las desventajas (materiales y parlamentarias) en que suelen encontrarse los parlamentarios no inscritos hace que exista una tendencia general al agrupamiento en el seno del Parlamento.

4.1.2. *Requisitos de forma*

Entramos a continuación en el análisis de una serie de requisitos procedimentales, cuya finalidad es dar a conocer a determinados órganos parlamentarios y a la sociedad la existencia de los Grupos que se constituyan en la Cámara respectiva.

En cuanto al factor **tiempo** o momento en que los Grupos pueden constituirse en el seno de una Cámara, hay dos modelos. Aquellos que han fijado

un límite temporal para su constitución, superado el cual no podrán crearse más Grupos durante la legislatura (es el caso de España: en *los cinco días siguientes a la sesión constitutiva*, arts. 24.2 Reglamento del Congreso y 28 del Senado) y los sistemas que no han establecido nada al respecto (la mayoría de los países europeos). Quizá una de las declaraciones más amplias en este último sentido sea la contenida en el Reglamento del Senado de *Italia*, donde se dice (art. 15.3), que «*pueden constituirse nuevos Grupos a lo largo de la legislatura*». La principal justificación que se da para la fijación de límite temporal es tratar de que se garantice en el Parlamento la correspondencia entre lo que la sociedad ha querido al ejercer el derecho de sufragio y su plasmación parlamentaria, evitando la posterior constitución de Grupos que sean resultado de otros preexistentes.

Un segundo requisito formal sería la solicitud de **autorización** o la **comunicación** al órgano parlamentario competente de la constitución del Grupo. Lo más frecuente es que baste con una comunicación a quien corresponda de la constitución del Grupo, apareciendo éstos como «*una realidad de hecho anterior a su formalización reglamentaria*»¹⁵. Es, por ejemplo, el caso italiano. En cuanto al órgano al que se debe comunicar o solicitar la autorización, por lo general se ha optado por la Presidencia de la Cámara, si bien en *España* es la Mesa el órgano parlamentario encargado.

Desde el punto de vista documental, los Reglamentos parlamentarios varían en cuanto al **contenido** de los impresos que han de presentar los Grupos en el momento constitutivo. Es común a todos ellos que se pida que conste la composición del Grupo y ciertos aspectos de su organización. Respecto de esto último, lo normal es que baste con que se identifique a los órganos directivos (el Presidente y los Vicepresidentes en *Portugal*; el Presidente del Grupo en la *Asamblea Nacional francesa* y en la Cámara de Representantes de *Bélgica*; la Mesa del Grupo en el Parlamento Europeo; la composición del Comité y los nombres de los Secretarios en el Consejo Nacional de *Suiza*; el Presidente, los Vicepresidentes y el comité directivo en la *Cámara italiana*, etc.). También pueden encontrarse ejemplos de Reglamentos que requieren que se presente una declaración política firmada por los miembros del Grupo (*Asamblea Nacional francesa*) o que se comunique la dirección del nuevo ente (*Países Bajos*).

En cualquier caso, la comunicación a la que nos hemos referido no habilita al destinatario a efectuar un control o a poder actuar discrecionalmente. Una excepción la encontramos en *Italia*, donde los Reglamentos parlamentarios prevén que en los supuestos de formación extraordinaria de Grupos Parlamentarios de acuerdo con los supuestos citados en los artículos 14.2 del Reglamento de la Cámara y 14.5¹⁶ del Senado, las Mesas de las Cámaras

¹⁵ A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 154.

¹⁶ Artículo 14.2 del Reglamento de la Cámara de los Diputados de Italia: «Podrá la Mesa autorizar la constitución de un Grupo con menos de veinte inscritos con tal que aquél represente a un partido organizado en el país que haya presentado con el mismo distintivo en un mínimo de veinte distritos listas propias de candidatos y que éstas hayan obtenido por lo menos un cociente en un distrito y una

serán las encargadas de autorizar, con total discrecionalidad, la formación de Grupos minoritarios.

Cumplidos los anteriores requisitos formales, queda por determinar si es necesario también dar **publicidad** a la existencia del Grupo Parlamentario y, en su caso, de qué forma. Lo importante es no perder de vista que el Grupo ya está constituido y de que, de requerirse algún medio de publicidad del mismo, éste estará destinado a darlo a conocer a la comunidad. Entre los sistemas que tienen previsto algún medio de publicidad podemos citar la Asamblea de la República de Portugal y la Asamblea Nacional francesa (art. 19.2 del Reglamento: «*Los grupos se constituirán mediante la entrega a la Presidencia de una declaración política firmada por sus miembros y acompañada de la lista de los mismos y de los Diputados afines así como del nombre del presidente del grupo. Estos documentos se publicarán en el Journal Officiel*»).

4.2. Extinción de los Grupos Parlamentarios

Todos los Reglamentos parlamentarios regulan de manera directa o indirecta las causas de disolución de los Grupos Parlamentarios constituidos en la Cámara. Los diferentes motivos previstos en los países del continente europeo pueden sintetizarse en los siguientes grupos:

- a) El primero y más evidente es la desaparición de los Grupos como consecuencia del *final de la legislatura*, bien por transcurso del tiempo previsto, bien porque se produzca una disolución anticipada. Como escribe Pizzorusso¹⁷, «*mal puede calificarse de parlamentario un Grupo cuando el Parlamento está disuelto*». Ningún ordenamiento ha previsto la continuidad entre los Grupos Parlamentarios conexos con un partido, pero pertenecientes a diferentes legislaturas, quizá porque su constitución es generalmente facultativa.
- b) Un supuesto de extinción infrecuente pero posible es la *autodisolución*, o el acuerdo de sus integrantes de poner fin a esta organización. Un ejemplo de esta modalidad de disolución se produjo en 1972 en Italia, con el paso en bloque de todos los miembros de un Grupo Parlamentario a otros ya existentes al disolverse el *Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria*.
- c) Más habitual es regular expresamente como motivo de extinción de un Grupo Parlamentario la *disminución por debajo del número mínimo* de miembros previstos por el Reglamento (que no tiene por qué

cifra electoral de trescientos mil votos válidos de lista como mínimo». Artículo 14.5 del Reglamento del Senado italiano: «5. Il Consiglio di Presidenza può autorizzare la costituzione di Gruppi con meno di dieci iscritti, purchè rappresentino un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purchè ai Gruppi stessi aderiscano almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni».

¹⁷ A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969, p. 50.

coincidir con el previsto para su constitución). Así se recoge en los Reglamentos del Congreso y del Senado (art. 27.2) en *España* y en el Senado de *Italia* (art. 14.6)¹⁸. En otros países aunque no se diga expresamente hay que deducirlo de los requisitos que se establecen para la creación de estos entes. En *Francia*, por ejemplo, no se permite en la Asamblea Nacional que los Grupos tengan menos de treinta miembros (art. 19.1: «ningún grupo podrá, sin embargo, contar menos de 20 miembros, sin incluir los Diputados afines (apparentés) asociados...»); en la Cámara de Representantes de *Bélgica* el artículo 9.5 del Reglamento dice que «para ser reconocido un grupo político debe comprender al menos tres miembros»; en *Austria* se establece que para el reconocimiento de los *Klubs* «será necesario un número de cinco miembros» (art. 7), etc. Ahora bien, la redacción dada en algunos Reglamentos, a veces puede resultar ambigua. Pensemos, por ejemplo, en el artículo 14.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana: «para constituir un Grupo Parlamentario es preciso un número mínimo de veinte Diputados» o en el artículo 13 del Reglamento del Consejo Nacional suizo («cinco miembros al menos deben unirse para formar un Grupo»). De estos preceptos parece derivarse que posteriormente el Grupo podrá funcionar cualquiera que sea el número de sus integrantes, pero al no resultar claro, habrá de estarse a la interpretación que de estos artículos efectúen los órganos competentes del Parlamento.

4.3. Competencias

En cuanto a las competencias que tienen reconocidos los Grupos Parlamentarios, indicaba Pizzorusso¹⁹ que pueden clasificarse en jurídicas y políticas, si bien no siempre es fácil la distinción. Las últimas, en palabras de Tesouro²⁰, se dirigen «a interpretar y representar, con autonomía, la orientación de las fuerzas políticas existentes en el país y en el Parlamento con el fin fundamental de orientar, influir y condicionar la actividad de las Cámaras asegurando la representatividad política». Las funciones jurídicas, por su lado, se manifiestan en aquellas actuaciones cuyos efectos se producen en un procedimiento jurídico, como puede ser la designación de los miembros de las Comisiones parlamentarias.

¹⁸ Artículo 14.6 del Reglamento Senado italiano: «Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito si riducano nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma precedente».

¹⁹ A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto, op. cit.*, pp. 39 y ss.

²⁰ A. Tesouro, «Il Parlamento, i partiti ed i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare», en *VVAA, Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, vol. 2, Milán, 1973, p. 562.

La regulación que los diversos Reglamentos parlamentarios han hecho de las competencias de los Grupos pone de manifiesto un general predominio de éstos en la vida de la Cámara, en perjuicio del parlamentario individual. En este sentido, en relación con el *Bundestag*, el Tribunal Constitucional alemán ha reconocido que los Grupos Parlamentarios gozan de derechos legales independientes, tales como la posibilidad de participar en los procesos de inconstitucionalidad planteados contra actuaciones efectuadas por el Gobierno federal o cualquiera otra de las altas instituciones del Estado.

Este predominio de los Grupos se pone de manifiesto tanto en relación con la composición de ciertos órganos del Parlamento, como en la propia actividad de las Cámaras:

- a) Como evidencias de que los Grupos Parlamentarios son importantes a la hora de designar a los integrantes de órganos parlamentarios, podemos recordar las siguientes:
 - Sus representantes forman parte de la Conferencia de Presidentes o Junta de Portavoces: *España, Francia, Italia...*
 - Los miembros de las Comisiones son designados en número proporcional a la importancia numérica de cada Grupo en la respectiva Cámara. Los Presidentes de las comisiones del *Bundestag* son designados tras las negociaciones entre los líderes de los Grupos en la Comisión Directiva de la Cámara. Cada Grupo parlamentario es el encargado de decidir quiénes serán sus representantes en las comisiones y pueden revocarlos cuando consideren oportuno. Es habitual que se disponga en los Reglamentos parlamentarios o, incluso, en la Constitución (en el caso de *Grecia*) que el parlamentario que dejare de pertenecer al Grupo, deje de formar parte de las Comisiones de las que fue nombrado miembro. No obstante, según doctrina acuñada por el Tribunal Constitucional alemán en 1989, esta práctica de remoción de los miembros de la comisión, cuando su Grupo pierda el estatus oficial de *Fraktion* (ya sea por escisiones o deserciones), es inconstitucional. Los Diputados que no pertenezcan a un Grupo Parlamentario, según el Tribunal Constitucional alemán, deben permanecer en la Comisión, manteniendo su derecho a hacer proposiciones formales y a participar en las deliberaciones de la Comisión, si bien pueden perder su derecho de voto.
 - A veces está previsto que los Presidentes de los Grupos formen parte de los órganos rectores de la respectiva Cámara. Es el caso de la Cámara de Representantes belga, donde se equiparan a los Vicepresidentes. En el *Bundestag*, además, cada Grupo Parlamentario cuenta con un Vicepresidente en la Mesa y la suplencia del Presidente de la Cámara la ostentará uno de los Vicepresidentes del segundo Grupo Parlamentario en importancia numérica.

- b) En cuanto a la presencia de los Grupos en la actividad parlamentaria, ésta se pone de manifiesto en aspectos tan relevantes como los siguientes:
- La Conferencia de Presidentes es el órgano encargado de algunas de las funciones más importantes relacionadas con el trabajo parlamentario, como la programación de los trabajos o la fijación del orden del día. En este punto podemos destacar la regulación del Reglamento de la Asamblea de la República de *Portugal*, que determina el número de órdenes del día que corresponde fijar a cada Grupo en cada período de sesiones, en función del número de miembros que componen parte del Grupo.
 - La distribución de los turnos de intervención en los debates toma en consideración los Grupos existentes y su tamaño, al igual que ocurre en relación con la facultad de solicitar la convocatoria de órganos parlamentarios, presentar iniciativas, etc., que o bien requiere que lo haga el Grupo o bien un determinado número de Diputados. Así, el Reglamento del *Bundestag* reserva la mayor parte de los derechos de iniciativa legislativa y de interpelación parlamentaria a los Grupos Parlamentarios. Los Diputados, a título individual, están prácticamente imposibilitados para ejercer la iniciativa legislativa, salvo que cuenten con el apoyo de al menos el 5 por 100 de los miembros de la Cámara. Asimismo, los Grupos o un número de Diputados de diferentes partidos equivalentes al tamaño de una *Fraktion*, también tienen el derecho exclusivo para plantear los principales instrumentos de interpelación parlamentaria: *grosse anfragen*, *kleine anfragen* y *aktuelle stunden*. En cuanto a los derechos, pocos, eso sí, que los Reglamentos reconocen a los Diputados individuales, a veces están limitados tanto por las reglas internas como por la práctica de los Grupos Parlamentarios.

V. ORGANIZACIÓN INTERNA

Los Grupos Parlamentarios son, pues, elementos cruciales de los Parlamentos actuales. Ahora bien, junto a la organización que de los mismos hacen los Reglamentos parlamentarios por lo que respecta a su participación en la vida parlamentaria, también es importante la propia organización interna de estos Grupos, puesto que la misma tiene repercusiones en su posterior actuación en las Cámaras.

Pese a que la mayoría de los Reglamentos parlamentarios no lo regulan expresamente, la principal manifestación de la autonomía interna de los Grupos Parlamentarios es la posibilidad de que se otorguen reglamentos o estatutos, en los que se basa su propia existencia. El panorama comparado estudiado nos ofrece los siguientes modelos:

- Reglamentos parlamentarios que establecen la obligación de los Grupos de dotarse de un estatuto interno. Es el caso de *Italia*, quien estableció esta normativa a raíz de la regulación de la financiación de los Grupos²¹.
- Reglamentos parlamentarios que no se pronuncian sobre este tema, de lo que se ha deducido que no los impiden. Es el caso, por ejemplo, del *Bundestag*, la *Asamblea Nacional francesa* o la *Cámara de Representantes belga*. Lo más normal ha sido en estos casos que, al menos los principales Grupos, se hayan dotado de su propia normativa interna. Los Grupos pequeños, por su parte, muchas veces han considerado suficiente regirse por las prácticas ya consolidadas.

Uno de los factores que suelen tenerse en cuenta a la hora de analizar la organización de un Grupo Parlamentario es su tamaño. La premisa parece ser que cuanto más pequeño sea un Grupo Parlamentario, menos diferenciada será la estructura que adopte. Cuando el Grupo esté formado por más de un miembro es preciso que se proceda a realizar una distribución de papeles dentro del mismo. Ahora bien, el tamaño no es la única variable a tener en cuenta a la hora de proceder a la organización interna de estos entes. En efecto, Grupos de tamaño similar pueden haber adoptado estructuras muy diferentes. Pensemos en los clubes parlamentarios del siglo XIX. La organización de éstos era horizontal y muy flexible, puesto que se limitaban a reunir a los parlamentarios que tenían una común visión del mundo, pero la organización era poco más que eso, con independencia del número de Diputados que pareciera aunar esta línea de pensamiento. El advenimiento de los partidos de masas afectó a la articulación de los Grupos Parlamentarios. En efecto, los Diputados que resultan elegidos en las listas electorales presentadas por partidos de masas, se han visto influidos por la propia estructura de estos partidos en la posterior configuración de los respectivos Grupos en el seno de los Parlamentos. El carácter más rígido y jerarquizado de la organización interna de estos partidos tiene un claro reflejo en los Grupos Parlamentarios correspondientes. Ahora bien, tampoco puede hacerse una correlación exacta entre club —organización laxa y horizontal y Grupo Parlamentario— estructura vertical y rígida. Como todo en esta vida, existen posiciones intermedias, que dependen de múltiples factores, entre los que destacan la existencia o no de disciplina de partido y el grado de cohesión interna apreciable. Sería, por ejemplo, el caso de los *Países Bajos*, donde hasta 1980 han convivido del Grupo protestante CHU con una estructura inequívoca de club, con otros Grupos Parlamentarios (como el Social Demócrata o el ARP)

²¹ En efecto, el artículo 5 de la Ley número 165, de 2 de mayo de 1974, *Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, dispuso que «los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios que pretendan obtener las contribuciones previstas por la presente ley deben indicar en sus estatutos y reglamentos los sujetos que, provistos de representación legal, están habilitados para el cobro». Lo anterior se concretó por el *Ufficio di Presidenza* de la Cámara de julio del mismo año en que «los interesados deben depositar en la Cámara de Diputados sendas copias del Estatuto y del Reglamento del Grupo Parlamentario...».

de estructura siempre más rígida. De lo anterior se deriva también otro dato: la mayor o menor antigüedad de un Grupo Parlamentario no es un factor del que dependa la estructura organizativa que adopte. Así, por ejemplo, el Grupo de los Verdes en Alemania optó inicialmente por una estructura ligera, en aras a respetar al máximo la idea de democracia interna en el funcionamiento del Grupo. No obstante, la necesidad de compaginar este principio con la disciplina de voto, conllevó un posterior reforzamiento de su estructura.

Ciaurro²² observa una triple manifestación de la autonomía de los Grupos Parlamentarios: normativa, política y administrativa. En cualquier caso, la autonomía atribuida a los Grupos Parlamentarios para establecer su propia organización interna es un principio generalmente reconocido, pero apenas plasmado en los Reglamentos parlamentarios. Ejemplos de la posición minoritaria pueden ser el Reglamento del Senado español (art. 27.5: «*los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna...*») o el de la Asamblea portuguesa, cuyo artículo 9 dispone que «*cada Grupo Parlamentario o agrupación parlamentaria establecerá libremente su propia organización*». Lo importante, es que este principio se respeta, como lo ponen de manifiesto las pocas exigencias que en temas relacionados con la organización interna de los Grupos se contienen en las normas parlamentarias. Lo anterior ha sido objeto de bastante crítica por la doctrina italiana, al entender que el aumento de competencias de los Grupos debería haber ido acompañado de mayor control sobre ellos. Por el contrario, otros autores consideran que la postura adoptada en los Reglamentos es la más acertada, puesto que de esta forma se respeta plenamente el Estado de partidos.

Entre los aspectos más destacados de la organización interna de los Grupos podemos citar los siguientes:

A) Redacción de una **normativa interna propia** por cada Grupo, en la que, al menos formalmente, se describe la organización del trabajo de estas entidades, los procedimientos de actuación, las obligaciones de los miembros, la disciplina interna, etc. Lo más habitual es que estas normas no gocen de publicidad externa. No obstante, hay que reconocer que la inicial resistencia a darlas a conocer a personas ajenas al Grupo, se ha relajado en los últimos tiempos. En *Alemania*, por lo general, cada Grupo tiene unas normas detalladas y escritas sobre su funcionamiento. En *Bélgica*, al igual que ocurre en otros países, las normas reguladoras del funcionamiento interno de los Grupos están recogidas, bien dentro de los estatutos generales del partido, bien en normas específicas dictadas al efecto por el Grupo al constituirse, si bien tampoco es infrecuente que los Grupos operen con reglas informales al no haber sido capaces de sacar adelante un acuerdo formal. Respecto de las primeras, no obstante, reconocen De Winter y Dumont²³ que hay que relativizar su

²² G. F. Ciaurro, «I gruppi parlamentari», en *Le istituzioni parlamentari*, Milán, 1982, pp. 261 y ss.

²³ L. de Winter y P. Dumont, «GPs in Belgium. Subjects of partitocratic dominion», en *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, pp. 109.

importancia, pues muchas veces son desconocidas por los propios integrantes. Ante este panorama, algunos partidos han optado por establecer un código de conducta de los propios Diputados, que ha de firmarse por los candidatos (fue el caso del Partido Ecolo en los años 1980) o incluso hay Grupos que han optado por crear Comisiones que velen por el adecuado comportamiento de sus Diputados. No existe en el ordenamiento jurídico *danés* la obligación de que los Grupos Parlamentarios tengan normas escritas sobre su organización interna. De hecho, hasta 1995 sólo los dos partidos mayoritarios contaban con normas de este tipo y la realidad parece mostrar que apenas eran tenidas en cuenta en la práctica. Por su parte, los Grupos Parlamentarios *húngaros* suelen dotarse de un código interno de normas de actuación, que actualizan según lo exijan las circunstancias.

B) Establecimiento de una **organización jerarquizada** dentro del Grupo. En *Alemania*, formalmente, corresponde al Comité Central del Grupo Parlamentario (*Fraktionversammlung*) el papel de cuerpo decisor, siendo obligatorios los acuerdos adoptados por el mismo. Todos los miembros del Grupo tienen derecho de asistir y votar. Durante el período de sesiones, los comités ejecutivos se reúnen semanalmente. A este órgano le corresponde elegir al Presidente y Vicepresidente del Grupo, que suelen ocupar estos cargos durante toda la legislatura. Los Presidentes de cada Grupo Parlamentario tienen una fuerza especial en el mismo y generalmente forman parte de los principales órganos del partido político con el que se corresponden. El caso de los *Países Bajos* hay algunas particularidades. En efecto, como escribiera el entonces Diputado Jurgens²⁴, «*la Segunda Cámara funciona como una fractiocracia: los Grupos Parlamentarios (Frakties) tienen el control completo. Los debates más importantes, normalmente se realizan en las reuniones de los Grupos Parlamentarios, y no en el Pleno de la Cámara*». Una de las características de los Grupos Parlamentarios holandeses es que, en los principales partidos políticos, la ejecutiva del partido nunca ha controlado al Grupo Parlamentario. Es más, el Presidente del Grupo suele ser el líder del partido político, si bien las relaciones con la ejecutiva suelen ser amistosas. Lejos de haberse suavizado esta tendencia, desde finales de la década de los años sesenta del pasado siglo, parece haberse acentuado el predominio del Grupo Parlamentario gracias a la mayor profesionalización de sus integrantes, al haberse incrementado las ayudas financieras a los mismos, lo que les ha permitido dedicarse a ello en exclusiva. En *Bélgica*, todos los Grupos Parlamentarios cuentan con un Presidente, quien automáticamente pasa a ser miembro de la relevante Conferencia de Presidentes de Grupos Parlamentarios, que constituye, junto al Presidente del Parlamento, el principal actor de la Cámara. Los Presidentes de los Grupos, en teoría, son elegidos formalmente en elecciones internas secretas. En la práctica, sin embargo, la ejecutiva del partido desempeña un importante papel en esta elección, aunque no es decisivo, lo que explica que habitualmente sólo haya un candidato de consenso para el puesto. Junto al líder o Presiden-

²⁴ E. Jurgens, *NRC-Handelsblad*, 21 de diciembre de 1991.

te, la mayoría de los Grupos Parlamentarios belgas están gobernados por un órgano colegiado, el *Bureau* del Grupo. En la mayoría de los casos, este *Bureau* se limita al Presidente y Vicepresidente del Grupo, al Secretario de política del mismo (normalmente no es Diputado), y al Tesorero. En algunos Grupos, si un miembro del mismo ostenta algún cargo en la organización de la Cámara (cuestor, secretario, etc.), suele también formar parte del citado *Bureau*. Este órgano generalmente se encarga de organizar las cuestiones diarias de gestión interna que se susciten. En *Dinamarca*, existen o no normas de organización interna, lo cierto es que la estructura y forma de actuación de los distintos Grupos es similar. Los integrantes del Grupo eligen al comienzo de cada período de sesiones (que es anual) y siguiendo la recomendación del líder del Grupo, a los principales cargos del mismo (Presidente, Vicepresidente, Portavoz, Secretario, etc.). Éstos constituirán el Comité Ejecutivo, cuyo tamaño varía en función del propio Grupo. Además, el Grupo elige a los miembros de veinticuatro Comisiones permanentes del Parlamento y al Portavoz del partido en materia de organización de las comisiones. Si el Grupo es pequeño la mayoría de sus Diputados forman parte de la ejecutiva y son portavoces en distintas áreas. Por el contrario, en los grandes Grupos Parlamentarios es habitual que exista una importante competencia interna para tratar de ocupar posiciones influyentes. En estos casos, el proceso de estructuración anual de cada Grupo es una de las claves que indican la fortaleza de las diversas facciones dentro del partido. El Comité Ejecutivo se ocupa de los asuntos diarios y organiza las reuniones del Grupo Parlamentario durante el período de sesiones. En *Suecia*, lo habitual es que el líder de todo el partido sea a su vez el Presidente del Grupo parlamentario (aunque el Partido Social Demócrata no lo ha cumplido cuando ha estado en el Gobierno, pues considera que supondría una excesiva carga ser Primer Ministro y Presidente del Grupo). En el *Riksdag*, el liderazgo del Grupo se ejerce por el *Förtroenderad* o Consejo Leal, salvo en el Grupo Verde, donde se le llama *Samordningsgrupp* o Coordinador. Una excepción a esta estructura de dirección la encontramos en el Grupo Parlamentario socialdemócrata, en el que el *Förtroenderad*, junto con el Comité Ejecutivo del Grupo, constituyen la junta directiva del mismo. En todos los casos, corresponde a todos los miembros del Grupo elegir a su dirección. Los miembros del Consejo Leal tienen una gran influencia. Sus tareas incluyen sugerir los candidatos para las elecciones internas del *Riksdag* así como en el propio Grupo, preparar las reuniones de éste, coordinar el trabajo parlamentario hecho por especialistas e iniciar las propuestas para fijar la línea política oficial del partido. Sin perjuicio del número de integrantes de cada Grupo Parlamentario, la composición de sus Consejos suele ser proporcionalmente similar. Cada Grupo elige un líder, que es una figura clave en el Parlamento. Es el responsable de elaborar las tácticas parlamentarias del Grupo, así como de realizar las negociaciones internas del partido. De hecho, a menudo es el líder del Grupo quien prepara las elecciones internas de su organización y la selección de los candidatos para los nombramientos del *Riksdag*. Asimismo, quien ocupe este cargo preside las reuniones del Grupo. En *Finlandia* los grandes Grupos Parlamentarios eligen un Presidente, al

menos un Vicepresidente, un Secretario y un Tesorero y pueden tener también un Comité Ejecutivo que se reúna con periodicidad, generalmente semanal. En *Hungría*, la jefatura del Grupo se organiza mediante la constitución de un Comité Ejecutivo que cuenta con entre tres y siete portavoces. Muchos Grupos Parlamentarios han introducido también la figura del Secretario-directivo, para hacer frente al notable incremento de demanda de gestión y organización del trabajo. El líder de cada Grupo ocupa un papel destacado en el Parlamento como miembro de la Comisión de la Cámara, que es la responsable de la planificación del trabajo y de otras tareas importantes relacionadas con las condiciones generales de trabajo del Parlamento (tales como la delegación de asuntos del Pleno en las Comisiones). Asimismo, los líderes de los Grupos tienen derecho a intervenir en las sesiones plenarias o a participar en los debates de preparación del orden del día. Corresponde a los Grupos designar sus representantes en las diferentes comisiones.

C) Está prevista en todos los ordenamientos parlamentarios continentales la **designación** por los propios Grupos de los miembros de cada una de las Comisiones, así como de los diversos puestos que les correspondan en los órganos de la Cámara. Los puestos de las Comisiones se distribuyen proporcionalmente entre los Grupos, según su importancia numérica. En *Suecia*, por ejemplo, cada Comisión permanente cuenta con diecisiete miembros, incluyendo el Presidente y el Vicepresidente. De acuerdo con las respectivas normativas internas, la división de tareas en el seno del Grupo Parlamentario se realiza en función de las Comisiones existentes en el Parlamento. Lo que implica que los nombramientos para las Comisiones repercutan en la determinación del responsable de una materia específica dentro del Grupo.

D) **Creación de grupos de trabajo** para el seguimiento y elaboración de la política del Grupo en los diferentes temas a tratar. Éstos ocupan un papel destacado en *Alemania*, donde en las diferentes *Fraktionen* son destacables los aparatos internos montados por los dos principales partidos (CDU/CSU y SPD), que se encargan esencialmente de formular políticas y controlar las actividades gubernamentales a través de grupos de trabajo, que actúan de forma paralela a los ministerios y a las Comisiones del *Bundestag*. Todo ello tratando de lograr un alto grado de acuerdo interno entre las diferentes corrientes existentes en el seno del Grupo Parlamentario y coordinar las actividades de los diferentes grupos de trabajo. Las decisiones adoptadas por el Comité Ejecutivo se preparan en los grupos de trabajo (*Arbeitsgruppen*). Es significativo que mientras los grandes partidos cuentan con grupos de trabajo que se corresponden con los diferentes ministerios, los Grupos pequeños no pueden asumir esta misma organización tan amplia. Los grupos de trabajo suelen incluir a los miembros de la comisión respectiva. En ellos se trata de resolver los conflictos que surjan dentro del Grupo Parlamentario antes de que estos asuntos vayan al Comité Central. Sus jefes son generalmente parte del núcleo de liderazgo del Grupo, junto a los Presidentes de los mismos, un número determinado de Diputados y los coordinadores del Grupo. También en *Dinamarca*, por lo general, suele haber una división estable y muy efectiva dentro del Grupo Parlamentario, que refleja la labor de las diversas comi-

siones parlamentarias y que otorga un alto grado de cohesión al Grupo. La creación de divisiones estables para la organización del trabajo es una consecuencia evidente del incremento de trabajo de los parlamentarios, así como de la mayor dificultad en el procedimiento de elaboración de las leyes, y en la reorganización del sistema de comisiones en 1972, cuando se introdujeron las especializadas y las permanentes. De todo ello se ha derivado, entre otras cosas, la especialización de los parlamentarios y la segmentación de los Grupos Parlamentarios. En *Suecia*, a pesar de que los especialistas de los Grupos y los subgrupos internos se corresponden básicamente con el sistema de comisiones, existen algunas variaciones. En las Fracciones grandes los grupos de trabajo internos suelen corresponderse con las comisiones existentes. En los Grupos Parlamentarios más pequeños, y salvo excepciones, lo habitual es que los compañeros de Grupo de dos o más comisiones del *Riksdag* que traten de materias conexas, trabajen juntos en los grupos internos. Los papeles desempeñados dentro de los grupos de trabajo dependen de los propios partidos. En algunos casos, los grupos internos se reúnen con regularidad para discutir y preparar los asuntos de actualidad, jugando luego un importante papel en el desarrollo de la línea política del partido. A medida que aumenta el tamaño del partido, la división interna del trabajo se hace más importante. También es normal que los Grupos *húngaros* prevean la constitución en su seno de grupos de trabajo especializados en las diversas áreas. Los miembros de cada uno de estos grupos generalmente pertenecen a la comisión parlamentaria relativa a esa materia, defendiendo en ella la línea del partido en una cuestión determinada. La importancia de estos grupos de trabajo se pone de manifiesto, por ejemplo, en el hecho de que en el nuevo Gobierno constituido tras las elecciones de 1994, cuatro de los seis presidentes de los grupos de trabajo del partido socialista ocuparon carteras ministeriales.

E) **Celebración de reuniones periódicas**, para la preparación y coordinación de las líneas políticas de cada Grupo, así como para la toma de acuerdos sobre la gestión interna del mismo. En los *Países Bajos*, los Grupos Parlamentarios han logrado aumentar su influencia en la formulación de la política gubernamental, pues una vez formado Gobierno, el Grupo Parlamentario que le apoya participa en un elaborado sistema de consultas semanales en las que el jefe del Grupo Parlamentario se reúne con miembros del Ejecutivo para preparar la reunión semanal del Gabinete. En *Bélgica*, las cuestiones políticas suelen remitirse a la reunión del Grupo, o a reuniones, formales o informales, celebradas entre los líderes parlamentarios y los miembros de la ejecutiva del partido o del Gobierno, en su caso. En *Suecia*, cada Grupo Parlamentario se reúne al menos una vez a la semana, principalmente los martes por la tarde entre la reunión de las comisiones y la del Pleno. Esto asegura que los miembros coordinen sus acciones y les da seguridad de que cuentan con el apoyo de sus compañeros de Grupo. En *Finlandia*, los grandes Grupos Parlamentarios tradicionalmente se reúnen una vez a la semana. Estos encuentros se celebran a puerta cerrada, si bien, aunque no está regulado, a menudo participan en ellos personas ajenas al Grupo, tales como ministros o miembros del partido, para dar su asesoramiento en su calidad de

expertos. Algunos burócratas de los Grupos mantienen otras reuniones frecuentes con sus colegas de la ejecutiva central del partido. En los casos de que existiera un Gobierno de coalición, los directivos de los Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno se reúnen los miércoles por la mañana, sin los ministros, para coordinar las actividades de sus Grupos, así como para solventar las eventuales discordancias que pudiera haber entre ellos. Este órgano informal tiene una gran influencia práctica. Una característica del sistema finlandés es la ausencia de la figura fija del portavoz parlamentario de los Grupos. En la *República Checa* la reunión semanal que celebran cada uno de los Grupos ha adquirido crucial importancia para su participación en el Parlamento checo, pues es allí donde se forma la línea política del Grupo. Estas reuniones se celebran antes de la sesión plenaria del Parlamento, si bien es frecuente que también lo hagan durante el Pleno, para llegar a acuerdos sobre los temas sometidos a votación. La toma de decisiones está muy influida por los Diputados expertos en un área determinada. Éstos son responsables de iniciativas legislativas determinadas, hacen de portavoces en dichos proyectos y los defienden en las Comisiones. Los especialistas son designados al comienzo de cada legislatura por un proceso de elecciones internas en el Grupo. Estos sujetos tienen una posición fuerte en la formulación de líneas de actuación política en dichas áreas y trabajan en estrecha colaboración con los ministerios correspondientes. Es importante resaltar que, a pesar de que los Diputados individuales o los grupos de trabajo en que éstos se organicen pueden tener un importante papel que desempeñar en la adopción de decisiones, y que aunque el líder del Grupo y los ministros en su caso pueden intervenir, la decisión final corresponde tomarla al Grupo Parlamentario en su reunión. Normalmente, en los casos en que existen graves desavenencias, la posición del Grupo se adopta en una votación, cuyo resultado es aceptado por todos sus integrantes. En los casos en que exista un Grupo Parlamentario formado por la coalición de varios partidos, la práctica habitual es nombrar a un coordinador, que trate de acercar las posturas de las diferentes facciones, si fuera necesario.

VI. LA DISCIPLINA INTERNA

Como ya se ha mencionado, en el pasado era frecuente que miembros del Parlamento se uniesen informalmente en lo que podemos llamar un club de representantes que generalmente apoyaban las mismas ideas, sin aceptar, en materia de votación, ninguna orden formal del club, o al menos unas líneas de coordinación del comportamiento de voto de sus miembros.

Hoy, como escribe Pérez-Serrano Jáuregui, «*hasta para conseguir facilidades personales y materiales de trabajo, necesita el parlamentario mantener conexión con un Grupo Parlamentario*»²⁵.

²⁵ N. Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 116.

En los países democráticos es normal que se recoja, bien en la Constitución, bien en la legislación de desarrollo, la necesidad de que el funcionamiento interno de los partidos políticos sea democrático. Lo anterior ha tenido su reflejo, al menos en teoría, en los Grupos Parlamentarios. Ahora bien, el ideal de la democracia interna no es siempre fácil de mantener. La realidad muestra que, por un lado, el respeto a la autonomía e independencia de cada uno de los parlamentarios es muy apreciado, pero, por otro lado, el principio de democracia interna conlleva la existencia de un alto grado de responsabilidad, que sólo puede alcanzarse cuando el Grupo Parlamentario está unido. Así, mientras que la legislación electoral y el Reglamento de la Cámara en *Eslovaquia* ofrecen diversos incentivos para que los miembros permanezcan durante la legislatura fieles a su Grupo Parlamentario, la Constitución no prevé mecanismos similares, y sí la prohibición de mandato imperativo (art. 73.2). No obstante, los Grupos Parlamentarios suelen tener su normativa interna, en la que, entre otras cosas, se establecen una serie de principios tendentes a garantizar la mayor cohesión posible del mismo. También en *Dinamarca*, al principio, la subordinación de los Diputados individuales a su Grupo fue una cuestión discutida. Tras la introducción *de facto* del parlamentarismo en 1901 (reflejado constitucionalmente en 1953) y la representación proporcional en 1920, han disminuido los casos de ruptura de la disciplina de voto, especialmente a partir de 1945. Aunque la Constitución prohíbe también el mandato imperativo y establece que los Diputados sólo están sujetos a su propia conciencia, lo cierto es que todo parlamentario sabe que ha sido elegido como representante por las listas de un partido concreto y que sería muy difícil que pudiera serlo fuera de las mismas. Esto se refleja en las reglas de los Grupos, estén o no escritas. Así, por ejemplo, en el párrafo 8 de las normas internas del Partido Socialdemócrata, se dispone que si alguno de sus miembros desea expresar una opinión que disiente de la línea del partido, debe consultarlo previamente con el Grupo. Asimismo, por lo general, únicamente el Portavoz puede tomar parte en la discusión de un asunto sin comunicarlo antes al Presidente del Grupo Parlamentario. Lo mismo ocurre con la presentación de proposiciones de ley, mociones o interpelaciones, que han de contar con la autorización del Grupo. La violación de estas normas internas puede acarrear la expulsión, si bien no es frecuente que se den incidentes de este tipo, y de producirse serían síntoma de graves desavenencias dentro del Grupo. En *Suecia*, la principal característica de los miembros del *Riksdag* es la afiliación a un partido, habiéndose intensificado esta relación en las normas relacionadas con el comportamiento y actitud de sus miembros, desde el establecimiento del unicameralismo. Así pues, la existencia de disciplina interna en un Grupo Parlamentario resultaría imposible de reconocer si no fuera por su conexión con fuerzas políticas organizadas. Precisamente es este hecho el que permitió la evolución del sistema de clubes del siglo XIX al actual. En este sentido dijo Carl Schmitt²⁶ que «la posición del Diputado se

²⁶ C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1982, p. 306.

encuentra fijada por el partido; la coacción del grupo es una práctica del parlamentarismo actual».

Quizá el punto en que se pone de manifiesto de forma más destacada la existencia de disciplina de Grupo es en el momento de las votaciones. La expresión **disciplina de voto** puede entenderse en un sentido amplio (tanto la que proviene del partido político como del Grupo Parlamentario) y en otro restringido (sólo la que dimana del Grupo). Si bien normalmente es una cuestión que depende de la propia organización interna de cada Grupo, en ocasiones los Reglamentos parlamentarios hacen alguna referencia al respecto. Así ocurre, por ejemplo, en *Francia*, donde se diferencian tres tipos de miembros dentro del Grupo Parlamentario: los comunes u ordinarios, los *apparenté* (tienen una afiliación menos rígida que la común, por lo que no están sometidos a disciplina de voto) y los *rattaché administrativement* (supone el grado más tenue de afinidad con el Grupo, lo que se reconoce principalmente para ofrecer ayuda administrativa a los Diputados que se acogen a esta modalidad y que de otro modo no la obtendrían). El Reglamento del *Folketing* danés es más explícito, pues prevé en el artículo 36 que «*los miembros de la Asamblea se dividirán en Grupos, cada uno de los cuales comprenderá todos los que hayan notificado al Presidente su intención de votar juntos en casos determinados durante cierto período o hasta nuevo aviso*». Tampoco se puede olvidar que algunos Reglamentos parlamentarios recogen ciertos supuestos en los que el voto será ponderado. Es el caso, por ejemplo, de la *Asamblea Nacional francesa*, *Luxemburgo*, *España* y *Portugal*. En *Hungría* la autonomía e independencia de los Diputados está asegurada por la Constitución, si bien los líderes de los partidos tratan de asegurar la fidelidad de los candidatos haciéndoles firmar unos documentos (no públicos) en los que se comprometen a respetar la disciplina de partido.

Mucho se ha escrito en la doctrina sobre la justificación de la disciplina de voto, habiéndose fundamentado las diversas teorías principalmente en hechos tales como que la operatividad del propio sistema democrático, en la vinculación del Grupo con el partido por el cual ha resultado elegido, la efectividad de la actuación de los Grupos, etc.

Los Grupos Parlamentarios, bien en su normativa interna, bien por medio de los estatutos de los partidos, contemplan sanciones para aquellos de sus miembros que incumplieran la disciplina interna, a pesar de lo cual siguen produciéndose casos con relativa frecuencia. La indisciplina de voto ha sido especialmente significativa en el Parlamento italiano, donde las votaciones secretas han facilitado enormemente estas actuaciones. También en el Parlamento británico se detectan a veces «rebeliones» de los *backbenchers* contra las propuestas de los dirigentes del partido. Pero, en cualquier caso, no confundamos la indisciplina citada con los casos en que el Grupo deja a los Diputados libertad de votación. Esta última es normal que se conceda en los supuestos del conocido como **voto de conciencia**, esto es, aquellos casos en los que no hay una postura oficial sobre un determinado asunto o cuando se trata de temas que afectan de manera especial a las creencias más íntimas de los Diputados. Así, en *Dinamarca* en materias especialmente impor-

tantes para una región, los Diputados elegidos por dicha zona tienen garantizada la libertad absoluta de voto, si la supervivencia del Gobierno no está en juego. También se acepta libertad de voto en materias que no están relacionadas con la tradicional división entre izquierda-derecha del sistema de partidos o con los principales asuntos económico-sociales. En el caso de *Suecia*, también suele aceptarse que los miembros no tienen por qué seguir siempre la línea del partido en las cuestiones religiosas, éticas y a veces también las regionales. Sin embargo, esto no deja de ser una regla informal. Los partidos evitan, por lo general, regular la cohesión del partido. Una excepción es el Grupo Moderado sueco, en cuyas normas internas se dispone lo que sus Diputados deben hacer si quieren apartarse de la línea del partido en una votación: informar previamente de ello en la reunión del Grupo. Más habitual es que los estatutos del Grupos establezcan lo que debieran hacer si quieren presentar iniciativas legislativas y como el Comité de miembros debe contactar con el Grupo Parlamentario. De hecho existen muchas normas informales que contemplan la disciplina de sus miembros como representantes del partido. Estas normas tienden a ser más rigurosas cuando los Diputados pertenecen al partido que está en el Gobierno. En *Finlandia*, tal es la relevancia de hecho de los Grupos, que los Diputados votan en el Parlamento siguiendo los dictados de su partido. Sólo en ocasiones excepcionales pueden los parlamentarios actuar libremente según su propia conciencia, si bien hay que resaltar que es el Grupo quien toma la decisión formal sobre si sus miembros pueden o no actuar libremente. En opinión de M. Wiberg²⁷, «son necesarios partidos unidos para hacer Gobiernos responsables, pero es difícil evitar la conclusión de que la disciplina es excesiva actualmente».

VII. FINANCIACIÓN Y RECURSOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Como veíamos anteriormente, la financiación de los Grupos Parlamentarios es un tema relevante a la hora de tratar de establecer una clasificación de los mismos. Ello es muestra de la importancia que ha adquirido este factor en la articulación y desarrollo de la figura que estamos analizando en los diversos países. Así, por ejemplo, la necesidad de dotar de medios a los Grupos ha llevado al artículo 30 de la *Constitución austríaca* a prever expresamente la facultad del Presidente del Consejo Nacional para asignarles personal.

El tema de los recursos de los Grupos Parlamentarios se ha hecho más recurrente desde que comenzaron a generalizarse las subvenciones públicas en la década de 1960, momento en el que también empezó a debatirse en torno a la conveniencia de que las mismas se otorgaran a los Grupos o a los Diputados individualmente considerados. En la mayor parte de los países de Europa, tan importante ha sido este tema, que puede decirse que ha cambia-

²⁷ M. Wiberg, «The partyness of the Finnish Eduskunta», en *Parliamentary Party Groups in european democracies*, op. cit., p. 165.

do la forma de actuar de los Grupos. Los parlamentarios se han hecho más profesionales y se les ha facilitado que puedan contratar personal. Todo ello ha generado diversos equilibrios entre los parlamentarios individualmente considerados y los Grupos Parlamentarios de un lado y entre estos últimos y las ejecutivas de los partidos correspondientes por otro, según sea la forma de distribución que se haya establecido de las ayudas. En efecto, si las subvenciones se otorgan a los propios parlamentarios, éstos ven, generalmente, su posición fortalecida frente al Grupo. Por el contrario, si las ayudas se canalizan por medio de los Grupos, son éstos los que adquieren una posición más fuerte. En cualquier caso, si bien las subvenciones o ayudas públicas a los Grupos Parlamentarios son el recurso financiero externo más importante del que disponen, la legislación de cada país puede prever la existencia de otros recursos disponibles para estas entidades. Así, en el pasado han jugado un papel ciertamente relevante las donaciones efectuadas por sindicatos, empresas, particulares, etc., no siendo éstos los recursos principales hoy día para los Grupos, tampoco pueden descartarse.

Centrando el análisis en las subvenciones públicas, es habitual diferenciar una financiación fija y otra variable. Veamos algunos casos:

En *Alemania*, a partir de 1969, las *Fraktionen* del *Bundestag* han venido recibiendo una creciente ayuda financiera, siempre a cargo del presupuesto federal. La distribución del dinero presupuestado al efecto se hace en proporción al número de escaños que posea cada Grupo Parlamentario, con un cierto complemento adicional. Estos fondos suelen destinarse por los Grupos a la contratación de personal laboral, habiéndose incrementado este considerablemente desde que se empezó a recibir esta ayuda financiera.

El *Parlamento belga* se caracteriza por contar con escasos recursos institucionales, lo que afecta a los medios propios con que pueden contar los parlamentarios. No obstante, desde 1985 los Diputados cuentan con un despacho en el Parlamento. En contraste con esta situación, sin embargo, hay que decir que los Grupos reciben cuantiosas ayudas para cubrir sus gastos de personal e intendencia. La financiación de los Grupos Parlamentarios a cargo del Parlamento se inició en 1971, al comienzo de forma modesta y de forma considerable actualmente. Ello ha llevado a gran parte de los Grupos a contratar un importante número de personal encargado de labores de asesoramiento político y de realización de tareas administrativas. Además, desde 1988, se hizo cargo de la retribución de determinados miembros de este personal, que pasó a ser personal estatutario de la Cámara (tales como secretarios políticos de los Grupos, secretarios de los órganos directivos de los Grupos y de los cuestores, etc.). Asimismo, el personal propio de los Diputados también ha sufrido un incremento a partir de 1980, año en que se autorizó su existencia. Desde que la mayoría de las subvenciones son de carácter proporcional al número de Diputados de cada Grupo, los grandes partidos suelen contar con una veintena de miembros de personal. Además, desde que los Grupos tienen una mayor libertad en distribuir las ayudas que perciben, el reparto y organización de los recursos de personal difieren de un grupo a otro. Primero, en la medida en que algunos Grupos prefieren

prescindir de cierto personal, aunque tuvieran presupuesto para ello. Además, algunos partidos prefieren ahorrar, en previsión de malos tiempos. En cuanto al tipo de personal que contratan, aparte de las diferentes labores que desempeñan, unos están contratados a tiempo parcial, mientras que otros tienen jornada completa.

Como ya tuvimos ocasión de decir, en *Dinamarca* los Grupos reclaman mayor información, conocimiento especializado y asistencia de asesores. Este último aspecto ha sufrido una importante evolución. Si en 1965 podían estimarse en unos cinco miembros de asesoría, a partir de la introducción de la financiación pública de los Grupos Parlamentarios en ese año, el número de empleados de los Grupos se ha incrementado continuamente, especialmente tras el sustancial crecimiento de las ayudas públicas entre 1980 y 1995²⁸. La mayoría del personal de los Grupos trabaja a media jornada y a menudo son estudiantes universitarios. Uno de los aspectos más llamativos es el crecimiento debido a este fenómeno, de las agencias relacionadas con los Grupos, así como de la creación de nuevos departamentos afiliados a ellos. Así, desde la década de 1960, los tres partidos mayoritarios han tenido sus propias agencias de prensa situadas en Chistiansborg (la sede del Parlamento), cooperando estrechamente con su respectivo Grupo. En la década de 1980 estos mismos Grupos establecieron también dentro del Parlamento sus departamentos político-económicos, que, en términos generales, realizan funciones de análisis independiente de la situación política y financiera, elaboración de estrategias de actuación, preparación de las principales iniciativas políticas y de las campañas electorales para el Grupo Parlamentario así como para la ejecutiva del propio partido político. De todo lo dicho se desprende que desde la década de 1970 se está produciendo un paulatino proceso de especialización, segmentación y profesionalización de los Grupos. Éstos reciben dos tipos de ayudas, unas para el Grupo y otras en función de los Diputados. Cada Grupo, en función de su tamaño o de si está o no en el Gobierno, tiene garantizada una ayuda mínima fija y una suplementaria según el número de escaños que haya obtenido. Los Diputados tienen, a su vez, el derecho de recibir una cantidad mensual para pagar al personal contratado por ellos. Esto último se introdujo en 1997, al efecto de asegurarse de que los Grupos no disponían de todas las ayudas a expensas de los Diputados y en contra de sus deseos. Los Diputados que no pertenezcan a ningún Grupo Parlamentario (como es el caso de los elegidos por Greenland, por las islas Feroe o porque sean independientes) tienen también asegurada una ayuda, que no puede exceder la cantidad prevista por escaño y que, además, será decidida en cada caso por la Mesa de la Cámara. Además de haber supuesto el reconocimiento oficial de la existencia de los Grupos Parlamentarios en Dinamarca, la Ley relativa a su financiación ha fortalecido la ya fuerte posición de éstos en el sistema político danés.

En *Suecia*, durante las últimas décadas, los recursos de los Grupos se han incrementado. Cada uno de ellos cuenta con un espacio físico, proporcional

²⁸ En este último año los asesores ascendían a 158.

a su tamaño, en el edificio del Parlamento para ubicar sus oficinas. Asimismo, desde 1975 reciben subvenciones públicas, que consisten en una cantidad fija y una variable en función del número de escaños que hubieran obtenido. No se da ninguna ayuda directa a los Diputados individuales. No hay ningún control sobre el empleo que los Grupos hacen de este dinero.

Los Grupos Parlamentarios en *Finlandia* cuentan con su propio personal, para la realización de funciones administrativas y de asesoramiento político. Tienen sus oficinas en el edificio del Parlamento, donde no pagan alquiler y pueden hacer uso de los servicios de telecomunicaciones gratuitamente pero no de los postales. Por su lado, los Grupos más pequeños cuentan con un secretario y un asesor. Desde 1997, los propios Diputados tienen sus ayudantes personales.

También en la República *Checa*, desde 1996, el Estado garantiza ayudas importantes a los Diputados individuales para que contraten a sus ayudantes, así como los elementos materiales que precisen. Además, los Grupos y los partidos también reciben apoyo económico. En el contexto de una relativamente débil tradición de lealtad al Grupo y de cohesión de éste, este tipo de ayudas estatales pueden dificultar el surgimiento de Diputados profesionales y autosuficientes, independientes de su Grupo, cuya unidad podría verse afectada. A pesar de lo anterior, lo cierto es que en los pocos años transcurridos desde la implantación del nuevo régimen, parece haber ocurrido lo contrario. Se dan casos en los que son determinados Diputados los que efectivamente mantienen económicamente a sus propios partidos a nivel local. Es más, el incremento en la contratación de personal y de recursos administrativos por los Diputados individuales hace la toma de decisiones dentro del Grupo Parlamentario más profesionalizada y posible y, en consecuencia, menos dependiente de la organización extraparlamentaria del partido.

La pertenencia a un Grupo Parlamentario, llamados en *Eslovaquia* «clubes de Diputados» o *poslanecké kluby*, otorga ciertos beneficios. Así, por ejemplo, los Grupos Parlamentarios cuentan con despachos en el propio edificio del Parlamento y reciben subvenciones públicas anuales según el número de sus integrantes. Los Diputados no afiliados en la práctica están excluidos de la participación en determinadas comisiones importantes, cuyos miembros son proporcionales al tamaño de los Grupos. Asimismo, el Reglamento del Parlamento eslovaco regula el procedimiento para controlar el uso de las ayudas públicas que reciben los Grupos Parlamentarios y delega la responsabilidad de éstos y su regulación en el Presidente del Parlamento.

VIII. CONCLUSIÓN

Advertíamos al comienzo del capítulo que tratar en conjunto la institución de los Grupos Parlamentarios en los países de Europa continental no era tarea fácil. De la exposición efectuada se desprende que estos Grupos se han convertido en actores destacados en la vida de las Cámaras. Pero una cosa es cierta, si bien estas entidades parlamentarias no han de identificarse necesari-

riamente con un partido político, en gran parte de los sistemas europeo-continental analizados, cada vez es más frecuente que los Grupos se vean influidos, y hasta eclipsados, por los partidos con los que se corresponden. En cualquier caso, la figura del Grupo Parlamentario es un ejemplo de institución, surgida en la práctica para responder a las necesidades organizativas del Parlamento y que, posteriormente, ha sido recogida por el ordenamiento jurídico, constitucional y parlamentario, para hacer de ella una institución jurídica compleja en todos los países analizados.