

El Grupo Parlamentario Mixto. Los Reglamentos del Grupo Mixto

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿QUÉ ES EL GRUPO MIXTO?—III. SOLUCIONES COMPARADAS A LA CUESTIÓN DEL GRUPO MIXTO.—IV. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.—V. PREMISAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LA VIDA PARLAMENTARIA.—5.1. Participación del Grupo Mixto en los debates.—5.2. Participación del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces.—5.3. Participación del Grupo Mixto en las Comisiones parlamentarias.—5.4. Participación en las Ponencias.—VI. LOS REGLAMENTOS INTERNOS DEL GRUPO MIXTO.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los Grupos Parlamentarios han recorrido un largo camino hasta su reconocimiento, primero en el seno de las propias Cámaras, luego en sus reglamentos y, por último, en los textos constitucionales. Su razón de ser es la organización del trabajo de los Parlamentos y la racionalización de la actividad parlamentaria y, por ello, los reglamentos de las Cámaras establecen su organización y funcionamiento en torno a los Grupos Parlamentarios. En este contexto, si bien es verdad que la fragmentación de la Cámara no debe ser excesiva para garantizar la eficacia del trabajo, también es cierto que el principio fundamental del pluralismo político exige que junto a los Grupos Parlamentarios que representan a formaciones políticas muy numerosas, existan grupos que representen a formaciones políticas más pequeñas y es aquí donde se justifica la existencia de un «Grupo Mixto» como sujeto activo de la vida parlamentaria, que, por lo tanto, desde el principio hemos de vincular al surgimiento de los Grupos Parlamentarios en general.

El Parlamento decimonónico tal como surge tras las revoluciones liberales llevó a la desaparición del antiguo régimen y puso de manifiesto el papel

* Letrado de las Cortes de Castilla y León.

central que, desde entonces, se quiso dar a la existencia de una institución parlamentaria que como entidad representativa iba a convertirse en portadora de la legitimidad democrática a través de una evolución que llevaría a la elección directa de sus miembros. Este Parlamento que surge entonces es un Parlamento de Diputados individuales, un Parlamento de notables, pero a partir de la segunda mitad del siglo XX asistimos a la transformación que llevará al Parlamento actual a ser un Parlamento de grupos y de partidos; en definitiva, un Parlamento grupocrático, consecuencia lógica del estado de partidos en el que, como veremos, los parlamentarios individuales resultan disfuncionales si no se agrupan. Tanto es así, que en un Parlamento constituido fundamentalmente por grupos, los Diputados no adscritos, donde los hay, se encuentran en una situación marginal que puede llevarles incluso a ver disminuidos sus derechos.

Es en este marco donde el surgimiento del Grupo Mixto cobra todo su sentido: en la transición del modelo parlamentario-oligárquico, común a la gran mayoría de los regímenes europeos, al modelo parlamentario-democrático, ya que el mismo precisará de la integración de nuevos actores de la vida parlamentaria.

Pero lo que no conviene perder de vista es que todo este proceso de transformación al que se ven sometidas las Cámaras, implica la existencia de un conflicto que hace referencia a la representación. En concreto el paso de un sistema de representación liberal clásico al denominado estado de partidos supone la búsqueda de soluciones técnicas para que la representatividad no sufra, en lo referente a los derechos de las minorías y en el mantenimiento del pluralismo político, valor irrenunciable de las democracias contemporáneas. Es así como los Grupos Parlamentarios irrumpen en el parlamentarismo europeo, pero, aunque es verdad que un sistema de Grupos Parlamentarios mejoraba el funcionamiento y representatividad de las Cámaras, también lo es que resultó en ocasiones incompatible con la pervivencia de prácticas personalistas que obstaculizaban su pleno desarrollo, planteándose en este contexto, la necesidad de la incorporación obligatoria de los Diputados y Senadores a Grupos Parlamentarios o, en su caso, la precisa regulación de las situaciones individuales que en los respectivos reglamentos quisieran mantenerse.

Por lo que se refiere al surgimiento del Grupo Mixto en España existen antecedentes limitados en los Reglamentos de las Cortes republicanas, pero la realidad es que el mismo fue más una posibilidad teórica que una realidad práctica, y habrá que esperar hasta la reforma de la Ley Electoral. De hecho su reconocimiento jurídico está relacionado con el cambio de sistema electoral y con la adopción de un sistema mayoritario plurinominal, estructurado en circunscripciones provinciales.

Después de la transición, en la Constitución de 1978 la búsqueda de una solución al problema de la igualdad entre los parlamentarios y el derecho de todos a participar, en los asuntos públicos viene avalada por el artículo 23, que fue el fundamento por el que se planteó la obligatoriedad de inscribirse en un Grupo Parlamentario y de ahí la necesidad de crear un Grupo, el Mixto,

al que se incorporarían todos aquellos que no formaran parte de ningún otro, aunque, como veremos, ésta no es la única posibilidad en cuanto a integrantes del Grupo Mixto, en él se puede acabar por distintas razones... Pero aunque su fundamento jurídico básico sea el artículo 23 ya citado también conviene recordar que la previsión de un Grupo Parlamentario Mixto que actúe en pie de igualdad con los demás Grupos Parlamentarios ya se encuentra en la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977 y que la búsqueda de un equilibrio entre igualdad de todos los parlamentarios y principio de representación ha ofrecido diferentes soluciones según los países que se han enfrentado al problema. Todo lo cual no debe llevarnos a pensar, sin embargo, que el Grupo Mixto es una mera «fórmula para dotar a sus parlamentarios de las ventajas que el Reglamento ofrece a los demás grupos», es algo más, y lo es, porque lo que está en juego son los derechos de igualdad y su concreción en el derecho de participación política, así como el pluralismo político, valor superior del ordenamiento constitucional.

II. ¿QUÉ ES EL GRUPO MIXTO?

Para entender bien la naturaleza del Grupo Mixto vamos a contraponer sus características a las de los restantes Grupos Parlamentarios. Ello teniendo en cuenta distintos factores:

1. Si los Grupos Parlamentarios se constituyen fundamentalmente para dar apoyo y traducción parlamentaria al programa electoral del Partido Político en cuyas listas fueron elegidos sus miembros, es, sin embargo, característica inherente al Grupo Mixto la falta de afinidad ideológica, y siendo precisamente esta afinidad la que facilita el trabajo parlamentario, ello trae como consecuencia que si los reglamentos dejan libertad al Diputado individual para que se incorpore al grupo constituido por el partido o coalición electoral correspondiente, *la adscripción al Grupo Mixto es obligatoria*.
2. Los reglamentos exigen un número mínimo de miembros para formar grupo, en cambio el *Grupo Mixto puede estar formado por un solo Diputado*.
3. Los Grupos Parlamentarios se constituyen en tiempo prefijado y predeterminado mientras que el *Mixto es de constitución aleatoria*, su número se amplía tan pronto como algún Diputado abandona su grupo inicial.
4. Por último, en el Grupo Parlamentario Mixto *falta la afinidad ideológica*, que en gran medida, como dijimos, facilita el trabajo parlamentario y permite, por ejemplo, la sustitución de unos Diputados por otros en los debates y en las comisiones, supuesto que no cabe en el Grupo Mixto, salvo, evidentemente, que todos sus miembros pertenezcan a la misma fuerza política. Precisamente si la disciplina de grupo es un elemento imprescindible para garantizar la actuación homo-

génea de los grupos dentro de los Parlamentos, especialmente en los numerosos, resulta inadecuado caracterizar así al Grupo Mixto cuando éste está formado por Diputados de ideologías diferentes, falta en definitiva la disciplina de grupo.

A pesar de todo ello es cierto que el Grupo Mixto cuenta con un reconocimiento de derechos igual al de los demás grupos, aunque las peculiaridades de su constitución y naturaleza deberían determinar un tratamiento diferente en cuanto a las facultades a ejercer o más claramente en la forma de ejercerlas.

Para definir el Grupo Mixto no podemos dejar de hacer referencia a las clásicas definiciones doctrinales que tratan de acercarnos a su naturaleza, así:

Pizzorusso propone una clasificación tipológica de los Grupos Parlamentarios entre los que distingue el Grupo Mixto cuya constitución, señala, se realiza por imperativo legal, sin que su cohesión venga dada ni por factores ideológicos, ni por estar vinculado a Partido Político alguno, siendo sus funciones estrictamente jurídicas, esto es, orientadas a favorecer la participación de los parlamentarios en él integrados en las actividades de la cámara, en condiciones de igualdad.

Pérez-Serrano Jáuregui al caracterizar a los Grupos Parlamentarios hace hincapié en que éstos son expresión parlamentaria de un Partido Político, calificando al Grupo Mixto como multipartidario, y, como tal, excepción a la regla general.

Sáiz Arnáiz dice que el Grupo Mixto es un «instrumento técnico» utilizado en ciertos ordenamientos para garantizar la necesaria pertenencia a un grupo de todos los componentes de una determinada asamblea legislativa.

Ismael Pitarch proponiendo definición negativa:

1. Obligación de inscripción en el Grupo Mixto de los parlamentarios no inscritos, que quedan integrados en el mismo *ope legis*.
2. Obligación de constitución del Grupo Mixto.
3. Constitución automática y necesaria del mismo.
4. No existencia de un límite temporal para su constitución. Pitarch la denomina constitución aleatoria.
5. Falta de afinidad ideológica y programática entre sus miembros, y
6. Falta de disciplina.

Además, a la hora de caracterizar los Grupos Parlamentarios se ha hecho referencia con frecuencia a sus peculiaridades de constitución, ésta es la que ha llevado además a acuñar distintas teorías sobre su naturaleza jurídica.

- a) El Grupo Parlamentario como asociación de Derecho privado, investida de funciones públicas introducida en nuestro país por Torres del Moral, que cuenta, precisamente, con el obstáculo principal de la existencia del Grupo Mixto, cuya constitución ex reglamento desbarata el carácter de voluntariedad que requeriría una asociación de Derecho privado.

- b) El Grupo Parlamentario como órgano de la cámara. Los grupos, todos ellos participan en la formación de la voluntad de la cámara «bien contribuyendo a la creación y formación de otros órganos, bien con la simplificación de los trabajos parlamentarios». No cabe duda de que la voluntad expresada por los Grupos Parlamentarios no puede ser atribuida a la Cámara ni ser imputada a la misma en sentido kelseniano. Sin embargo, tampoco cabe duda de que los grupos colaboran en la formación de la voluntad de la cámara con su participación los diferentes órganos. Los grupos son órganos internos que intervienen en el procedimiento de formación de la voluntad, y no órganos externos donde sí se produce una imputación total y sus actos tienen plena eficacia *ad extra*.
- c) El Grupo Parlamentario como órganos del Partido Político. Esta tesis es prácticamente contestada por el conjunto de la doctrina que considera que «la prohibición del mandato imperativo impide que el Grupo Parlamentario pueda ser concebido como órgano del Partido Político». A ello habría que añadir de nuevo la existencia del Grupo Mixto, donde la unión no es con un único Partido Político, sino que, normalmente, es múltiple, y,
- d) El Grupo Parlamentario como órgano del partido y de la cámara. Aun cuando esta postura ecléctica pone sobre la mesa el carácter dual de los grupos, sigue sin integrar al Grupo Mixto.

III. SOLUCIONES COMPARADAS A LA CUESTIÓN DEL GRUPO MIXTO

En un primer momento la regulación del Grupo Mixto se caracterizó por un claro seguimiento por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas de lo establecido en el Reglamento del Congreso, pero esta situación variará y de hecho se puede decir que es en la regulación del Grupo Mixto donde se producen más novedades y reformas; mientras hubo Comunidades Autónomas que en un principio no regularon la figura del Grupo Mixto pero sí la del Diputado no adscrito, otras combinaron ambas figuras y otras no recogían al Diputado no adscrito pero sí el Grupo Mixto. En la actualidad, se ha querido dar respuesta a los problemas específicos que se han ido presentando en cada Parlamento y así se ha ido rompiendo la uniformidad, bien a través de reformas explícitas de los reglamentos o bien a través de Resoluciones de la Presidencia.

Ampliando un poco más el punto de mira, se pone de manifiesto cómo en cualquier caso en los países de nuestro entorno jurídico-cultural la búsqueda de soluciones ha dado lugar a distintas opciones:

1. La primera opción consiste en la inexistencia de obligatoriedad de adscripción a un Grupo Parlamentario, de manera que los Diputados, si así lo desean, pueden actuar de modo independiente.

2. Una segunda opción es la que representan aquellos reglamentos que optan por la incorporación obligatoria de los parlamentarios a un grupo, conformado por:
 - a) Todos aquellos Diputados cuya formación política no ha obtenido escaños suficientes para constituir un grupo propio e independiente al no haber reunido las condiciones que los reglamentos establecen para su formación pero que se han presentado en una lista independiente, con un programa específico.
 - b) Por parlamentarios independientes que no desean integrarse en un grupo ideológico,
 - c) Por aquellos que en el curso de la legislatura abandonan el grupo en el que en un principio estuvieron integrados.
 - d) Diputados que pertenecen a un grupo que se ha disuelto y no puede constituir nuevo grupo independiente.
3. No podemos, por último, dejar de hacer referencia a otras opciones peculiares en Derecho constitucional comparado donde encontramos supuestos en los que se permite la formación de un Grupo Parlamentario con un único miembro. Así en el supuesto del Derecho parlamentario holandés el reglamento de la Cámara señala que será considerado como grupo unipersonal el Diputado que fuese elegido de una lista determinada en el caso de ser el único sobre el que ha recaído tal elección.

En definitiva, a la hora de regular la organización y funcionamiento del Grupo Mixto hay que dar respuesta a una doble cuestión:

Primera: Dar voz propia e independiente, en el seno del Grupo Mixto a aquellos Diputados a los que el electorado se la ha reconocido, pero que pueden ver distorsionada su expresión independiente en el Grupo Mixto, sobre todo cuanto más mixto deviene, así es como surgirá reglamentariamente el reconocimiento de las agrupaciones parlamentarias así ha sido, por ejemplo, en Canarias, Murcia o Valencia.

Segunda: Limitar el transfuguismo político.

IV. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

El Grupo Mixto es el único que se encuentra específicamente previsto en los reglamentos parlamentarios, obediendo a la necesidad de prever la falta de integración de ciertos parlamentarios en grupo alguno. Veremos a continuación cómo se constituye, teniendo en cuenta que, con carácter general, los reglamentos parlamentarios obligan a los Diputados a integrarse en un Grupo Parlamentario, dando cumplimiento a lo establecido en el texto constitucional respecto al principio de igualdad (art. 23 CE).

Aunque, como dijimos, al comienzo del Estado Autonómico no todas las Comunidades Autónomas recogían la existencia del Grupo Mixto en sus reglamentos parlamentarios, como era el caso de Cataluña, por ejemplo, lo cierto es que, sin embargo, posteriores reformas reglamentarias orientaron a todos los Parlamentos en la misma dirección, esto es, hacia la existencia del Grupo Mixto. Aun con todo debemos reconocer que, como veremos, por lo general los reglamentos parlamentarios prestan poca atención a la organización y funcionamiento del Grupo Mixto.

En primer lugar, es reseñable la regulación dada por el Reglamento del Parlamento de Andalucía, cuyo artículo 24 señala que el Diputado que causara baja en un Grupo Parlamentario una vez constituido adquirirá necesariamente la condición de Diputado no adscrito. Asimismo Castilla-La Mancha, desde el primer momento compatibilizó la figura del Grupo Mixto con la del «parlamentario no adscrito», al exigir incluso al Grupo Mixto un mínimo numérico para su constitución. Con posterioridad esta dualidad de figuras se ha puesto al servicio de la limitación del transfuguismo político y se ha extendido a otros Parlamentos autonómicos.

Pues bien, centrándonos en el Derecho positivo vamos a analizar las diferentes regulaciones que del Grupo Mixto nos ofrecen los reglamentos parlamentarios. Partiendo de la base de que el Grupo Mixto se encuentra integrado por todos aquellos parlamentarios no inscritos en ningún otro grupo, tendremos en cuenta que para la constitución de los Grupos Parlamentarios existen una serie de criterios o condiciones que deben ser cumplidos, y que es cuando alguna de estas condiciones no se cumple cuando los Diputados deben enmarcarse en el Grupo Mixto.

1. Un primer criterio haría referencia al número mínimo de miembros que componen el Grupo Parlamentario, que varía en relación con el número total de parlamentarios de que consta la asamblea en cuestión. Artículos 23.1 RCD, quince, y 21 RS, diez Senadores.

2. Junto al criterio numérico estaría un segundo que hace referencia a la representación, y así, pueden constituir Grupo Parlamentario aquellos Diputados que, aun sin reunir dicho mínimo hubiesen obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubiesen presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

Pues bien, el Grupo Mixto, a la luz del primero de los criterios mencionados se presenta como la excepción por ser un grupo que no necesita un número mínimo de miembros para su constitución; excepcionalmente, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha establece un mínimo de tres Diputados incluso para la constitución del Grupo Mixto, pasando en caso contrario a tener los parlamentarios la consideración de «no adscritos».

3. Existe además para la constitución de los Grupos Parlamentarios un criterio temporal, esto es, la constitución se hará dentro de los días siguientes a la sesión constitutiva; número de días que variará de un Parlamento a otro.

Así, en el caso de que la integración de los parlamentarios no se produzca en el plazo previsto, los mismos quedarán incorporados al Grupo Mixto. Nuevamente, de acuerdo con el criterio temporal, el Grupo Mixto aparece definido como «no grupo» o quizás mejor como aquel grupo que para su constitución no necesita del cumplimiento de este criterio. Además el criterio temporal no sólo actúa, en el momento inicial de la legislatura, sino que afecta individualmente a cada uno de los parlamentarios que adquieran su condición durante el transcurso de la misma.

Con diferentes matices, la regulación del criterio temporal en los reglamentos autonómicos es paralela a lo expuesto: en el Reglamento de las Cortes de Aragón ocho días, pero, señala en el artículo 22 que los Diputados que ingresen en el Grupo Mixto, quedarán incorporados al mismo durante todo el tiempo que reste de legislatura; por lo tanto, el ingreso en el Grupo Mixto se plantea como un viaje de no retorno; diferente es la regulación andaluza que señala en su artículo 24 que en cualquier momento el Diputado no adscrito podrá retornar al Grupo Parlamentario al que hubiese pertenecido, siempre que medie el consentimiento y la firma del portavoz del mismo, en el plazo de diez días. El resto de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos, sin ánimo de exhaustividad, se pronuncian en los siguientes términos: el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias señala en el artículo 28.1: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, mediante escrito dirigido a la Mesa». Por otro lado, en el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, el artículo 23.1 establece: «La constitución de Grupos Parlamentarios se hará dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara». El Reglamento del Parlamento de Canarias señala en el artículo 21.1: «La constitución de Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento, mediante escrito dirigido a la Mesa». El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en términos similares señala en el artículo 25.1: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de las Cortes, mediante escrito dirigido a la Mesa...» También el artículo 20 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León al decir: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los siete días siguientes a la sesión constitutiva de las Cortes, mediante escrito dirigido a la Mesa de las mismas» Y en el mismo sentido el Reglamento de la Asamblea de Madrid hace referencia, en el artículo 39.1, a que «la constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea, mediante escrito dirigido a la Mesa». En el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia se hace referencia a la cuestión en el artículo 30.1: «La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea, mediante escrito dirigido a la Mesa». Y, en fin, el Reglamento del Parlamento de Navarra establece en el artículo 30: «En el plazo máximo de cinco días hábiles, a contar desde la fecha de la sesión constitutiva de la Cámara, los Parlamentarios For-

les que hayan resuelto constituirse en Grupo Parlamentario, remitirán a la Mesa el acta de constitución del Grupo...».

4. Del análisis de los distintos reglamentos parlamentarios se deduce la existencia de un requisito formal de constitución generalizado que tampoco es exigible en el caso del Grupo Mixto y que hace referencia, como hemos ido viendo, a la necesidad que menciona el artículo 24.1 RCD, «la constitución de los Grupos Parlamentarios se hará mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, escrito que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, debiendo constar la denominación de éste y los nombres de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle».

Por lo que ha este requisito formal se refiere, la situación del Grupo Mixto es radicalmente diferente, la comunicación a la Mesa del Congreso de la constitución del Grupo Parlamentario no es reglamentariamente necesaria para considerar formado el Grupo Mixto. Es función de la Mesa el comprobar qué parlamentarios no forman parte de ningún grupo y enmarcarlos en el mixto, ante la obligatoriedad de pertenencia a un Grupo Parlamentario.

5. Además de los requisitos a los que hemos ido haciendo referencia, en la exposición, hay un último criterio para la constitución de Grupo Parlamentario que también diferencia al Grupo Mixto de los restantes, hacemos referencia al criterio de la afinidad ideológica, que actúa y remarca la estrecha relación entre partidos políticos, coaliciones o formaciones que se enfrentan ante los ciudadanos en los procesos electorales y los Grupos Parlamentarios, artículo 23.2 RCD indica que «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado».

Se intenta establecer una relación entre Partido Político enfrentado ante el electorado y Grupo Parlamentario. Se procura establecer un reflejo perfecto entre formación política y Grupo Parlamentario que tiene en el Reglamento del Senado incluso un reflejo formal al señalar en su artículo 27.4 RS que cada Grupo Parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones. Por lo tanto, no se permitirán en el Senado denominaciones de Grupos Parlamentarios distintas a las de los partidos políticos o coaliciones correspondientes que concurrieron a las elecciones.

El criterio ideológico, que no existe entre todos los miembros del Grupo Mixto, salvo en aquellos casos en que todos pertenezcan a una misma fuerza política, tiene la virtualidad de que permite modular y organizar la participación de sus distintos miembros. Además, la propia funcionalidad de los Grupos Parlamentarios en general y del Grupo Mixto en particular tiene por objeto racionalizar la vida parlamentaria y a ello sirve precisamente la aplicación del criterio ideológico: organizar la participación del Grupo Mixto en la vida parlamentaria, en que centraremos nuestra atención en lo sucesivo.

V. PREMISAS DE LA PARTICIPACIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LA VIDA PARLAMENTARIA

El estudio de la participación del Grupo Mixto en la vida parlamentaria debe estar presidido por el principio de que el Grupo Mixto es un grupo más, que por ello participa en las actividades de las cámaras de manera similar, aunque no exactamente igual, a la del resto de los grupos, ello teniendo en cuenta que está integrado por dos tipos de Diputados que tienen con el electorado una relación completamente distinta: por un lado, los que no obtuvieron escaños suficientes para constituir Grupo Parlamentario propio, en cuyo caso parece que no resultaría disfuncional que se le reconocieran los mismos derechos que a los demás grupos y, por otro, y es este supuesto el que resulta más problemático, por Diputados que no se han adscrito al Partido Político o a la coalición con la que se presentaron a las elecciones y es ahora donde se manifiesta la disyuntiva de reconocer, en este caso, los mismos derechos que al resto de los grupos por producir, quizás, un exceso de representación, una sobrerrepresentación en definitiva que no se corresponde con la voluntad del electorado; sin embargo, es cierto que del análisis comparado de los distintos reglamentos se deduce que goza de los mismos derechos que los demás grupos independientemente de su composición, y así, la regulación positiva de esta participación a la que venimos haciendo referencia lo pone de manifiesto. Veamos, en primer lugar, el artículo 29 RCD, establece que «todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». La fórmula se repite con leves variantes, en los reglamentos de las Cámaras autonómicas, nuevamente sin ánimo de exhaustividad: el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en el artículo 35.1 señala: «Todos los Grupos Parlamentarios con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos. 2. En todo caso, las disposiciones generales que reconozcan a los Grupos Parlamentarios facultades, o derechos serán aplicadas al Grupo Mixto en proporción a la importancia numérica, de no alcanzar el mínimo exigido por el artículo 27». Por otro lado, el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares establece en su artículo 28: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». En los mismos términos se pronuncia el Reglamento del Parlamento de Canarias, en su artículo 26: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». Asimismo el Reglamento de las Cortes de Castilla y León señala en el artículo 25: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos». Y, en fin, en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, el artículo 47 señala: «Todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en este Reglamento, gozarán de idénticos derechos».

Como ya decíamos, se pronuncian todos en términos similares, cuando no idénticos, aunque hay alguna excepción, y así: el Reglamento del Parla-

mento Catalán señala en su artículo 19: «La participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será análoga a la de los otros grupos», y no idéntica, como se recoge de forma mayoritaria en el resto de los reglamentos. Apoyándose en esta redacción, la Mesa del Parlamento de Cataluña dictó dos normas supletorias de contenido similar en las que se limitaba la capacidad de iniciativa parlamentaria del Grupo Mixto, siempre y cuando éste estuviera formado únicamente por parlamentarios tránsfugas. Estas normas fueron anuladas por la conocida STC 44/1995, de 13 de febrero.

Como señala Iturbe Mach, el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y no verse discriminado en el ejercicio de dichas funciones por el hecho de estar integrado en el Grupo Mixto, es un derecho de configuración legal. Es, por tanto, el reglamento parlamentario el que debe definir el modo concreto de participación política, es en él donde deben recogerse las excepciones y especialidades concretas que permitan tratar igualitariamente a los sujetos parlamentarios, adecuando las consecuencias jurídicas a las diferencias existentes en la realidad, y tratando, por tanto, lo igual como igual y lo diferente como diferente, marcando las distancias entre el trato paritario, por un lado, y el trato igual, por otro. De manera que si el reglamento parlamentario no recoge especialidad alguna, no es posible establecer diferencia de trato, es decir, las excepciones a la cláusula de igualdad deben estar previstas en el propio reglamento, pudiéndose, únicamente, que las posibles diferencias de trato carezcan de una «justificación objetiva y razonable». Y que las diferencias que se establezcan guarden «proporcionalidad con la finalidad perseguida».

Ello tiene su razón de ser en que el Grupo Mixto se configura como no-grupo, negando, por tanto, las condiciones que determinan la constitución de Grupo Parlamentario, y por eso resultaría incoherente que participara de manera exactamente igual a los demás grupos. De hecho un trato reglamentario que no atendiera a estas peculiaridades a la hora de regular la participación de los miembros del mixto en las comisiones, en las ponencias, en los debates y en la junta de portavoces produciría no pocas disfunciones que ya en algunos casos se han puesto al descubierto. Esto es así por la propia estructura del Grupo Mixto, compuesto, por un lado, por Diputados elegidos en listas electorales con ideologías diametralmente opuestas en muchos casos y, por otro, por aquellos que abandonaron el grupo correspondiente a la lista con que se presentaron. Ello lleva a la necesidad de adoptar determinadas cautelas cuando se trata de regular la participación del Grupo Mixto en los distintos órganos de la cámara y su participación en los debates. Pues bien, partiendo de estas premisas nos centraremos en cómo se lleva a cabo la participación del Grupo Mixto en la vida parlamentaria, no sin antes recordar que, como ya dijimos, los actores principales de la vida parlamentaria son los grupos y en este contexto son éstos los que proporcionan los componentes de los órganos de la cámara además de ser los promotores de las iniciativas parlamentarias. Pues en este ámbito, la virtualidad del Grupo Mixto es permitir la expresión política a formaciones minoritarias, presentándose así el Grupo Mixto como garantía del pluralismo político; a través de su participa-

ción en el día a día del Parlamento, se convierte en el instrumento adecuado para que lleguen a término las iniciativas de los parlamentarios sin grupo.

En definitiva una regulación eficaz y racional debería intentar garantizar la prontitud y eficacia del trabajo parlamentario y garantizar los derechos de las formaciones minoritarias, pero la realidad es muy distinta y en la mayoría de las regulaciones reglamentarias las únicas previsiones específicas respecto al Grupo Mixto hacen referencia a la necesidad de que aprueben su reglamento interno y a la necesidad de que repartan proporcionalmente el tiempo de las intervenciones.

5.1. Participación del Grupo Mixto en los debates

Partiendo de estas premisas, veamos cómo se produce la intervención del Grupo Mixto en los debates parlamentarios teniendo en cuenta que la finalidad del Grupo Mixto y del reconocimiento de la igualdad de derechos entre los miembros de los distintos Grupos Parlamentarios es permitir la expresión de posiciones políticas a formaciones minoritarias. Y así la mayoría de los reglamentos parlamentarios, siguiendo el ejemplo del Congreso de los Diputados, han regulado por sí mismos la intervención de los miembros del Grupo Mixto en los debates. El artículo 75 RCD señala: «1. Las intervenciones del Grupo Parlamentario Mixto podrán tener lugar a través de un solo Diputado y por idéntico tiempo que los demás Grupos Parlamentarios, siempre que todos sus componentes presentes así lo acuerden y hagan llegar a la Presidencia de la Cámara, por medio del portavoz o Diputado que lo sustituyere, el acuerdo adoptado. 2. De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados».

En el conjunto de reglamentos autonómicos prima la igualdad en la regulación de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios. El tiempo empleado será idéntico al empleado por el resto de los Grupos Parlamentarios, dejando los reglamentos que sea el propio Grupo Mixto el que acuerde la distribución de las intervenciones entre sus miembros. Queda finalmente el recurso al Presidente de la Cámara, que actuará como árbitro en caso de desacuerdo.

Es precisamente una vez más la igualdad de derechos entre los Grupos Parlamentarios la que determina que los miembros del Grupo Mixto dispongan para sus intervenciones del mismo tiempo que el resto de los Grupos Parlamentarios. La organización interna de las intervenciones se llevará a cabo conforme a lo que hayan acordado los miembros del propio Grupo Mixto, ya sea verbalmente o en los reglamentos de funcionamiento interno.

5.2. Participación del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces, como órgano formado por los portavoces de los Grupos Parlamentarios, ha ido adquiriendo un protagonismo creciente en la vida parlamentaria, paralela a la de los propios Grupos Parlamentarios; que esto es así lo pone de manifiesto el hecho de que las decisiones más importantes de la vida parlamentaria necesitan del parecer favorable de la misma.

Pues bien, la regla general es la participación del portavoz del Grupo Mixto en la Junta de Portavoces en los mismos términos que el resto de los portavoces, pero es que en el caso de este grupo el problema es precisamente la designación del miembro del mismo que actuará como portavoz en la Junta de Portavoces, y que habrá de expresar la postura de un grupo que muchas veces esta formado por miembros que se adscriben a posiciones políticas muy diferentes entre sí. Por eso en algunos Parlamentos se adopta la solución de obligar al portavoz del Grupo Mixto a presentar por escrito la posición de los demás miembros que forman parte del mismo, aunque esto en la práctica puede no tener utilidad. Lo cierto también es que no dejará de tener alguna operatividad política que se puedan conocer los distintos pareceres existentes en el seno del Grupo Mixto.

En cualquier caso no debe perderse de vista que la flexibilidad del derecho parlamentario y la casuística diaria de la vida parlamentaria determinan que muchas veces las soluciones se adapten a la situación o que tenga especial importancia la costumbre parlamentaria.

Continuando con lo que a la participación en la Junta de Portavoces se refiere y entre otras cosas por la razón expuesta, los problemas que ha ido generando la participación del Grupo Mixto en la misma han hecho que se tienda a regular la designación de su portavoz y el modo en que se deben llevar a cabo las intervenciones o en los propios reglamentos parlamentarios o en su caso a través de resoluciones de presidencia, además también existe una tercera opción derivada de la falta de regulación que consiste en aplicar por defecto las reglas generales de funcionamiento e intervención de los Grupos Parlamentarios distintos del mixto en la Junta de Portavoces.

Pues bien, partiendo de esas bases, las regulaciones han ido desde el reconocimiento de un único portavoz para el Grupo Mixto, dejando al propio grupo el nombramiento del mismo o estableciendo normativamente rotaciones entre sus miembros hasta el reconocimiento de voz y voto ponderado en la Junta de Portavoces de los diferentes representantes de las agrupaciones o subgrupos que forma el Grupo Mixto, STC 141/1990.

5.3. Participación del Grupo Mixto en las Comisiones parlamentarias

Los reglamentos parlamentarios señalan cómo se lleva a cabo la asignación del número de miembros de cada Grupo Parlamentario que deben for-

mar parte de las Comisiones y así corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, la determinación de dicho número, aunque la Mesa debe atender al criterio de proporcionalidad. Los problemas que pueden plantearse a la hora de distribuir a los miembros del Grupo Mixto entre las diversas Comisiones suelen ser resueltos por los propios reglamentos internos que cuentan con esta materia, como veremos, entre sus contenidos.

En la Asamblea de Madrid, la Resolución de Presidencia «Organización y funcionamiento del Grupo Mixto», en su punto 2.4 señala que «todas las designaciones en Comisiones que debe realizar el Grupo Mixto, a falta de acuerdo unánime, se verificarán por sorteo en presencia de la Presidencia y de conformidad con los criterios establecidos por la misma, que podrán consistir en turnos rotatorios».

5.4. Participación en las Ponencias

Si, como venimos señalando, los Grupos Parlamentarios son los actores principales de la vida parlamentaria y garantía de pluralismo político en la organización y racionalización de la actividad del Parlamento, es la participación del Grupo Mixto en los distintos órganos la principal manifestación del mismo, pero es que el pluralismo político se salvaguarda también a través de la participación del Mixto en el procedimiento legislativo, especialmente a través de su presencia en las Ponencias y su participación en lo que hoy por hoy es el debate más importante de los textos legislativos, donde se expresan pareceres políticos sin sujeción a plazos ni formalismos y en el que no están presentes los medios de comunicación social.

Lo cierto es que el tratamiento dado al Grupo Mixto en términos de igualdad con los demás ha generado disfunciones que se van poniendo al descubierto, sobre todo porque no parece que se pueda tratar igual a los Diputados pertenecientes a fuerzas políticas a las que el electorado dio voz que a aquellos que se apartaron del mandato del electorado; son situaciones distintas que requieren por ello un trato diferente y donde se ve como posible solución que el Grupo Mixto dé lugar a dos tipos de agrupaciones: unas ideológicas con derechos iguales a los grupos ideológicos y otras agrupaciones formadas por los Diputados no adscritos que tendrían una operatividad meramente funcional y que serían agrupaciones de cierre fundamentales para la regulación del transfuguismo político.

Pero, sin embargo, lo cierto es que, como vimos, por lo general la regulación del Grupo Mixto es homogénea, y así, si la realidad es que los reglamentos dejan bastante autonomía a los grupos para regular su funcionamiento y organización internos, lo que realmente ocurre en el caso del Grupo Mixto es que, dada su heterogénea composición, está sometido a un mayor intervencionismo por parte de los órganos de la Cámara que tienden a invadir esa supuesta autonomía. Ello tiene su explicación si tenemos en cuenta que los reglamentos internos de los grupos distintos del Mixto debemos considerarlos directamente vinculados a los estatutos del Partido Político o de la coali-

ción electoral de la que traen causa, pero no podemos decir obviamente lo mismo de los reglamentos de funcionamiento interno del Grupo Mixto, como tendremos oportunidad de comprobar inmediatamente; aunque bien es cierto que todos deberán estar presididos por la necesidad de organización y funcionamiento democrático que establece el artículo 6 de la Constitución refiriéndose a los Partidos Políticos.

VI. LOS REGLAMENTOS INTERNOS DEL GRUPO MIXTO

Precisamente teniendo en cuenta el artículo 6 de la Constitución y todo lo dicho anteriormente está claro que los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios deben salvaguardar el principio de democracia interna que debe presidir su organización y funcionamiento; los reglamentos internos de funcionamiento de los Grupos Parlamentarios deben por ello tener un contenido material que asuma este principio.

Paralelamente las potestades de autoorganización del Grupo Mixto deben estar presididas por los principios de que su funcionamiento, los acuerdos a los que llegue sus miembros y, por supuesto, su reglamento de funcionamiento interno deben ser democráticos, y garantizar que en su interior se respete el pluralismo político. El control de que esto se cumple debemos residenciarlo en la Mesa del Parlamento, cuyas decisiones pueden ser objeto de reconsideración y en última instancia de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 42 LOTC, como es sabido.

Como ya apuntábamos anteriormente, la regulación del funcionamiento y organización interna del Grupo Mixto es insuficiente en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios, y además puede producir disfunciones si no se matiza el principio de igualdad.

En este marco el Dictamen de la Comisión para la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993) en su artículo 27 recogía: «1. El Grupo Mixto aprobará su Reglamento de funcionamiento interno, por mayoría absoluta de sus miembros, comunicándolo a la Mesa de la Cámara, que ordenará su publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, o bien lo devolverá al Grupo Parlamentario en el caso de que no se ajustara a las previsiones contenidas en este Reglamento sobre su funcionamiento. 2. Si en el plazo de los cuarenta días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso no se aprobase el Reglamento Interno en la forma prevista en el apartado anterior, la Mesa del Congreso resolverá, definitivamente, en el plazo de quince días, sobre las reglas de funcionamiento del Grupo Mixto para toda la legislatura».

A continuación, del mismo modo que hemos venido haciendo, nos centraremos en el Derecho positivo autonómico. En primer lugar, el Reglamento del Parlamento de Andalucía en su artículo 24.5 señala: «La Mesa de la Cámara resolverá, con carácter general o en cada caso, sobre las discrepancias que surjan entre los miembros del Grupo Parlamentario Mixto sobre sus

reglas de funcionamiento». Artículo que residencia en la Mesa la potestad de arbitraje y que supone al menos la posibilidad de existencia de un reglamento interno del Grupo Mixto.

En esta misma línea el Reglamento del Parlamento de Canarias en su artículo 22.3 establece: «El Grupo Mixto se regirá por los acuerdos a que internamente lleguen sus miembros. Ante la imposibilidad de alcanzarlos o cuando sobreviniera la ruptura de los acuerdos, el Grupo Mixto, a instancia de cualquiera de sus miembros, procederá a elaborar y aprobar por mayoría absoluta de sus integrantes un reglamento interno de organización y funcionamiento. Dicho reglamento, así como las eventuales modificaciones o adaptaciones del mismo que como consecuencia de las variantes y composición de miembros del Grupo Mixto hayan de adoptarse, garantizará la expresión de la pluralidad interna del grupo bajo la supervisión, a estos únicos efectos de la Mesa de la Cámara, que ordenará su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento*. En caso de no alcanzarse la mayoría exigida para la aprobación, la Mesa de la Cámara resolverá definitivamente sobre las reglas de funcionamiento de este grupo durante toda la legislatura».

En los mismos términos se encuentra la regulación establecida por el artículo 21.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura que dice textualmente: «El Grupo Parlamentario Mixto, en un plazo no superior a treinta días desde la sesión constitutiva de la Cámara, por acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, designará al Portavoz que representará a dicho grupo ante los órganos de la Cámara, aprobando así mismo su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, cuyo contenido deberá ajustarse a las prescripciones del presente Reglamento. De no alcanzarse en el plazo establecido estos acuerdos o no ajustarse los mismos al Reglamento, la Mesa, con el parecer favorable de dos tercios de la Junta de Portavoces, establecerá los criterios de funcionamiento del Grupo Mixto».

También podemos mencionar el artículo 45 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el que se señala: «1. El Grupo Parlamentario Mixto aprobará, en el plazo de los cuarenta días siguientes a la sesión constitutiva de la Asamblea y por mayoría absoluta de sus miembros, el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario Mixto. La aprobación del Reglamento será notificada a la Mesa, que ordenará la publicación del texto en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* o, en defecto, dispondrá su devolución al Grupo Parlamentario Mixto si su contenido no se ajustara a las prescripciones del presente Reglamento. 2. En el caso de que, transcurrido el plazo señalado en el apartado anterior, no fuera aprobado el Reglamento correspondiente, la Mesa resolverá definitivamente sobre las normas de organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto para toda la Legislatura. 3. En todo caso, la Mesa resolverá con carácter general o en cada caso, sobre las discrepancias que surjan entre los Diputados miembros del Grupo Parlamentario Mixto, respecto de su organización y funcionamiento».

El artículo 20.4 del Reglamento del Parlamento Vasco, por su parte, señala: «El Grupo Mixto se regirá por un Reglamento interno que permita la

expresión de su pluralidad, del cual deberá dar cuenta a la Mesa en el momento de su aprobación y sus modificaciones». Y para terminar, el artículo 24.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de un modo sumamente genérico, dispone: «Por resolución de la Presidencia de las Cortes podrán regularse las circunstancias específicas que puedan concurrir en el funcionamiento del Grupo Mixto, en especial en lo que se refiere al ejercicio de las iniciativas que a los Grupos Parlamentarios corresponden de conformidad con el presente reglamento». Remisión por lo tanto a una resolución de presidencia para la regulación de ciertos aspectos del funcionamiento del Grupo Mixto, aunque falta la previsión de que sea el propio Grupo Mixto el que pueda dotarse de dicha regulación. Como vemos, una vez más se pronuncian todos en términos similares de los que se deduce que las previsiones reglamentarias establecen la necesidad de que el Grupo Mixto cuente con un reglamento interno de organización y funcionamiento, el cual debe ser elaborado durante unos plazos (treinta o cuarenta días desde las sesiones constitutivas de las Cámaras)

Estas regulaciones del conjunto de los reglamentos analizados señalan que la aprobación de los reglamentos del Grupo Mixto debe realizarse por mayoría absoluta, algo que intenta garantizar «la expresión de la pluralidad interna del grupo». El garante de que esto sea así es la Mesa del Parlamento, a ella corresponde integrar el reglamento interno del Grupo Mixto en el sistema de fuentes del ordenamiento parlamentario.

En el caso de que en los plazos establecidos no se aprobare el reglamento interno, o que el mismo no fuese aprobado por la mayoría requerida, será la Mesa de la Cámara la encargada de resolver definitivamente sustituyendo de este modo la voluntad del Grupo Mixto.

No es difícil adivinar que muchas veces las propias relaciones entre los miembros del Grupo Mixto determinarán si se produce una mayor o menor intervención de la mesa o si son ellos mismos a través de su reglamento interno o verbalmente los que lleguen a un acuerdo en cuanto a su organización y funcionamiento.

En fin, resta concluir que el Grupo Mixto, que como tal se define por su propia naturaleza por no contar con las características típicas del resto, actúa como soporte del principio de igualdad en las actuaciones de las minorías en el Parlamento y contribuye así a racionalizar la actividad parlamentaria igual que los demás grupos que componen el hemiciclo; en definitiva, a través del Grupo Mixto, no sólo se da cabida a la representación de minorías ideológicas sin posibilidades de constituirse en grupo, sino que también se acoge, como hemos visto, a aquellos parlamentarios que por cualquier circunstancia dejan de pertenecer al grupo del que inicialmente formaban parte. Y si bien es cierto que ello puede producir disfunciones porque el Grupo Mixto es igual pero no idéntico al resto, también lo es que las mismas se pueden corregir y matizar sin mermar por ello ninguno de los principios en que se encuentra el fundamento del Grupo Mixto, esto es, sin merma de la igualdad, la representatividad y el pluralismo político como valores fundamentales del Ordenamiento Jurídico.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, M., «La creación de Grupos Parlamentarios durante la legislatura», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pp. 79-95.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2005.
- ENTRENA CUESTA, R., «Grupos minoritarios y acceso a las Cortes: incidencias procesales y materiales en las elecciones de 1999», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Valencia, 2001, pp. 67-82.
- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M.^a, *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, 1997.
- ITURBE MACH, A., «El Grupo Mixto y sus problemas», en M. Alba Navarro *et al.*, *Sujetos de derecho parlamentario*, Jornadas Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco, 2001, pp. 265-359.
- MARTÍNEZ-ELIPE, L., *Tratado de Derecho Parlamentario*, Aranzadi, Navarra, 1999.
- PITARCH, I., «El Grupo Mixto y sus alternativas», en *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm. 1, 1995.
- PUNSET, R., *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.