

# La territorialidad y sus repercusiones en los Grupos Parlamentarios

Sumario: I. CONCEPTUACIÓN TEÓRICA Y PRAXIS PARLAMENTARIA DE LOS GRUPOS: SUS EFECTOS SOBRE LA TERRITORIALIDAD.—II. EL PARLAMENTO Y SUS MODULACIONES EN UN ESTADO TERRITORIALMENTE DESCENTRALIZADO: SUS EFECTOS EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. GRUPO PARLAMENTARIO Y REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.—3.1. Los requisitos de constitución.—3.2. Pluralismo territorial y funcionamiento parlamentario.—3.2.1. La cuestión lingüística.—3.2.1.1. En las Cortes Generales.—3.2.1.2. En los Parlamentos autonómicos.—3.2.2. Las relaciones intergrupales en los partidos políticos: sus especialidades en los partidos de ámbito no estatal.—3.2.2.1. En las Cortes Generales.—3.2.2.2. En los Parlamentos autonómicos.—IV. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN EL PARLAMENTO Y GRUPOS PARLAMENTARIOS: EL CASO DEL SENADO ESPAÑOL.—4.1. Las notas distintivas de los grupos en la Cámara Alta.—4.2. Hacia una concepción territorial del Senado: el papel de los Grupos Parlamentarios y de los grupos territoriales.

## I. CONCEPTUACIÓN TEÓRICA Y PRAXIS PARLAMENTARIA DE LOS GRUPOS: SUS EFECTOS SOBRE LA TERRITORIALIDAD

Abordar la temática de la territorialidad y sus consecuencias intraparlamentarias no puede hacernos desconocer, *ab initio*, los condicionantes que la distribución territorial del poder en el Estado moderno tiene para las Cámaras parlamentarias. Este dato, como ha reconocido Michel Verpeaux<sup>1</sup>, resulta

---

★ Letrado Mayor del Parlamento de Galicia. Profesor de la Universidad de Vigo.

<sup>1</sup> «Aspects du droit constitutionnel de la décentralisation», *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, núm. XXI, 2005, pp. 300-314. En un contexto diferente de configuración federal del poder se concluyen parecidos asertos por parte de Marc Bou Novensà, *El Federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, abril de 2005, p. 10. La pérdida de nitidez en los contornos de la clásica contraposición entre federalismos y regionalismos ha sido puesta de manifiesto recientemente por Franco Ferrari, «Federalismo, regionalismo y descentralización del poder: una perspectiva comparada», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 10, 2006, pp. 361 y ss.

decisivo tanto para las organizaciones territoriales federales o autonómicas como para aquellas que simplemente se aproximan al concepto descentralizador tímidamente y con un talante cuasi experimental.

Desde la perspectiva histórica resulta indudable la vinculación que existe entre la demarcación territorial y el mandato representativo que recibe el parlamentario. A mediados del siglo pasado Fraga<sup>2</sup> apuntaba el fundamento esencial que en el Parlamento de Westminster tenía el sistema representativo, de tal modo que la fuerza de las organizaciones locales de distrito de los partidos atribuía un alto grado de autoridad al mando central de los mismos. Estas ideas siguen, a mi modo de ver, plenamente vigentes en la actualidad, de modo que la realidad de la composición y funcionamiento grupales en los Parlamentos se haya profundamente vinculada al modo de ordenación territorial del poder político y de sus principales operadores, los partidos<sup>3</sup>.

La afirmación constitucional de que la soberanía nacional reside en el pueblo español contenida en el frontispicio del texto de la carta magna supone el asentamiento de un fundamento de la democracia representativa y el punto de partida inexcusable para cualquier reflexión que quiera plantearse acerca de los efectos de la distribución territorial del poder del Estado, y más extensamente de la territorialidad sobre la dinámica de los Grupos Parlamentarios<sup>4</sup>.

En efecto, las ideas de Rousseau acerca de la indivisibilidad de la soberanía y su enemiga hacia los partidos y grupos que, a su parecer, dividen la voluntad general y dificultan la prevalencia de ese interés, se hallan en la actualidad plenamente superadas con la concepción, pacíficamente admitida de que es perfectamente posible la unidad jurídica y política de un Estado sin perjuicio de la existencia de entes o asociaciones que singularizan las opiniones o ideologías de los ciudadanos.

Muy al contrario la realidad parlamentaria gira en torno a una especie de nuevo mandato imperativo que emana de los Grupos Parlamentarios y mediante ellos a través de los partidos con representación mayoritaria en las Cámaras<sup>5</sup>, constituyéndose, incluso por mandato constitucional (art. 6 del Texto español) en cauce fundamental para la participación política.

---

<sup>2</sup> *El Parlamento británico. Desde la Parliament act de 1911*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, p. 112.

<sup>3</sup> Ideas por lo demás reiteradas en la doctrina más reputada. Así, Cano Bueso, «Grupos Parlamentarios y representación política», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001, p. 65.

<sup>4</sup> Como señalan Molas y Pitarch, en definitiva se trata de plasmar que los ciudadanos en elecciones periódicas, deciden la orientación colectiva del país, eligen a sus representantes entre las personas y programas que recaban su confianza delegando en aquéllos la responsabilidad de Gobierno. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 13.

<sup>5</sup> Así lo reconocen Solé Tura y Aparicio, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 1988, p. 138. Y ello no sólo en el caso español, sino incluso en realidades parlamentarias de nuevo cuño como el Parlamento Europeo. Cfr. Miguel Martínez Cuadrado, «La evolución de la Unión y un nuevo enfoque sobre el equilibrio institucional después de Bruselas 2003», *ReDCE*, núm. 1, enero-junio de 2004. El reconocimiento concreto de que en el ámbito de la territorialidad rige igualmente la disciplina de grupo es afirmado por García Fernández, «Los grupos territoriales en el Senado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 1114 y ss.

Pero la práctica de los Parlamentos no depende tanto de solemnes proclamaciones en cartas constitucionales o discursos protocolarios en los que reiteradamente se afirma la efectividad de los niveles de descentralización política. Como se ha encargado de recordar Rozo Acuña<sup>6</sup>, aquellos documentos han alcanzado un valor fundamentalmente formal que sólo se garantiza a través de las resoluciones de los Tribunales y muy especialmente por aquellos que tienen atribuidas las competencias en relación a la aplicación de las normas políticas. En este sentido convendrá apuntar algunos principios que derivan de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional para matizar la concepción en España de los grupos como transmisores de «cualidades territoriales».

En nuestro país son varias las ideas acerca de la dimensión territorial de los grupos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal, entre ellas interesa destacar por su valor vectorial las siguientes:

1. «El derecho a constituir Grupo Parlamentario, de acuerdo con los requisitos que se señalan en el Reglamento de la Cámara, se inserta en el núcleo esencial del *ius in officium* del cargo de Diputado».

Existe una reiterada doctrina constitucional (SSTC 214/1998, de 11 de noviembre; 38/1999, de 22 de marzo; 148/1999, de 4 de agosto, y 27/2000, de 31 de enero) sobre el ámbito material del referido derecho cuando de representantes políticos se trata y su conexión con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Tiene además un valor determinante, en la medida en que, cuando se imposibilita el ejercicio de aquel derecho, se restringen de manera sustancial y grave las restantes facultades que los parlamentarios afectados pudieran ejercer durante la duración de su mandato. Este derecho a la constitución de grupo sólo aparece limitado por los condicionantes reglamentarios, que en modo alguno son de carácter ideológico<sup>7</sup>.

2. «Son los Diputados los titulares del derecho a constituirse en Grupo Parlamentario y no, por consiguiente, los partidos o formaciones políticas».

Además los Diputados que decidan constituirse en Grupo Parlamentario pueden pertenecer a «una o varias formaciones políticas». De modo que ningún precepto reglamentario dice que sean los partidos o formaciones políticas los que pueden constituirse en Grupos Parlamentarios.

En otras palabras, no son las formaciones políticas, sino los Diputados los que tienen que disponer de los escaños y votos suficientes para constituir Grupo Parlamentario. Es evidente, de acuerdo con la CE y el RCD, que el escaño no es del partido, sino del Diputado, y no es posible pretender que el

---

<sup>6</sup> Eduardo Rozo Acuña, *Le Garanzie costituzionali nel diritto pubblico dell'America latina*, G. Giappichelli Editore, Turín, 2006, p. 11.

<sup>7</sup> Sáiz Arnáiz recuerda la presentación en 1979 de una proposición de ley por parte del Grupo Parlamentario de la UCD con la finalidad de reformar el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados para impedir a los Grupos Parlamentarios la defensa de intereses locales o profesionales. Como se interprete la limitación llevará a que la territorialidad de los grupos sea también puesta en tela de juicio. Así, *Los Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 96.

español lo tiene, porque lo obtiene, el Diputado, pero que los votos que hacen acreedor al mismo no los obtiene el Diputado, sino el partido, que luego «se los presta al Diputado» para que pueda obtener el correspondiente escaño. En esta línea están las reflexiones doctrinales<sup>8</sup> que recuerdan la falta de transparencia de las normas reguladoras de los Estatutos de los Grupos Parlamentarios, especialmente relevantes, a mi juicio, en relación a los aspectos territoriales cuando, por ejemplo, dentro de un mismo Grupo Parlamentario se permite a unos senadores constituir grupos territoriales y a otros no.

3. «Los Diputados son los titulares de la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos reglamentariamente previstos, así como son los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario quienes han de cumplir aquellos requisitos reglamentarios que se establezcan, en modo alguno es óbice para que tales requisitos puedan venir referidos en la norma reglamentaria, no al Diputado, sino a la formación, coalición o agrupación electoral que presenta la candidatura en la que aquél figura o a esta misma». Aspecto que, como se verá, resulta de polémica aplicación y complica el sistema español de asunción de la territorialidad de los grupos en el Congreso de los Diputados.

Con estos presupuestos de la doctrina constitucional creo necesario defender la bondad de atender la consideración territorial en la regulación de los grupos. Tanto desde una perspectiva ontológica, puesto que, a mi juicio, los grupos cumplen o cuanto menos, deben cumplir, una función esencial de canalización institucionalizada del pluralismo entendido en un sentido amplio, como desde una perspectiva práctica, ya que el funcionamiento de las cámaras responderá a unos criterios mucho más ponderados y cercanos a la realidad política si sus normas reguladoras atienden con sensibilidad al dato objetivo de las peculiaridades territoriales que pueden darse en los Grupos Parlamentarios.

## II. EL PARLAMENTO Y SUS MODULACIONES EN UN ESTADO TERRITORIALMENTE DESCENTRALIZADO: SUS EFECTOS EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Resulta sobradamente conocida como una de las causas que se encuentran en el origen del bicameralismo la necesidad de reflejar parlamentariamente la distribución territorial del poder político. Por lo tanto, a nadie extraña<sup>9</sup> que buena parte de los Estados en los que existen demandas terri-

<sup>8</sup> Ángel J. Sánchez Navarro, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 68. La intermediación de los partidos en la vida política y parlamentaria no es «per se» pernicioso, pues, como destaca Alba Navarro, lo perturbador proviene de sus disfunciones. Así, «La creación de Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, UNED, p. 95.

<sup>9</sup> Manuel Sánchez de Dios entiende que «en los sistemas federales la legitimidad de la segunda Cámara nunca ha estado cuestionada y su utilidad ha sido siempre reconocida, de ahí su persistencia en

toriales de autonomía política hayan incorporado en sus Constituciones un esquema de dos Cámaras representativas, una poblacional y otra territorial.

Esta realidad constitucional no puede ocultar que existen otros reflejos de la ingeniería constitucional provenientes de la forma de Estado (centralista, federal, autonómico o regional) que van más allá de la estructura del Parlamento y que afectan a sus protagonistas: Diputados y Grupos Parlamentarios<sup>10</sup>.

En todo caso, la vida parlamentaria de los países territorialmente descentralizados es bastante heterogénea pudiendo sorprendernos notablemente, por su divergencia con el caso español, realidades federales en las que el peso de los Grupos Parlamentarios es escaso, singularmente en las Cámaras Altas<sup>11</sup>. Esta situación, como recuerda Jiménez-Blanco<sup>12</sup>, no debe desconcertar al estudioso, toda vez que resulta muy difícil dar un concepto de federalismo con validez universal e intemporal. Una vez más la vivencia del Derecho y más concretamente del Derecho constitucional y parlamentario supera los estrechos márgenes de la teorización doctrinal o académica.

De este modo en España es pacíficamente admitida la posibilidad de que la vinculación territorial autonómica que el Senado recibe a través de aquellos de sus miembros que son designados por los Parlamentos autonómicos se comunique a los Grupos Parlamentarios, puesto que, en palabras de Cuenca Miranda<sup>13</sup>, la incorporación de los nuevos senadores a los grupos ya constituidos no reviste mayores peculiaridades, suponiendo un caso práctico y evidente de interrelación institucional entre poderes centrales y territoriales.

---

el tiempo y el hecho de que su poder no haya sido limitado». «¿Es necesario el Senado en los sistemas descentralizados?», *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Grupo de Trabajo 18: estructura territorial del Estado y transformaciones institucionales, p. 51. Reflexiones que para un Parlamento supranacional como el europeo aplica Guy Verhofstadt en su sugerente libro: *Los Estados Unidos de Europa. Manifiesto por una nueva Europa* (he manejado la edición gallega publicada por Tórculo Edición, Santiago de Compostela, 2006, p. 112).

<sup>10</sup> Recientemente ha señalado Greciet García la idea territorial prevalente en los senadores de los países sudamericanos, sobre todo en Argentina y Chile. En su reseña sobre el libro de Francisco Sánchez et al., «Bicameralismo, Senado y Senadores en el cono sur Latinoamericano», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 14, junio de 2006.

<sup>11</sup> El caso mexicano es paradigmático según Miguel Ángel Eraña Sánchez. Apunta el autor el escaso peso de los grupos en el caso de un Senado formado por representaciones paritarias de los Estados y la paralela debilidad de partidos en ese contexto. Cfr. *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Porrúa, México, 2004, p. 125.

<sup>12</sup> Autor que afirma: «los tipos ideales weberianos encajan mal en el abigarrado mundo posmoderno». Cfr. «El federalismo en Estados Unidos y en Alemania: notas para un debate acerca de la reforma de los Estatutos de Autonomía en España», *Organización Territorial de los Estados Europeos*, vol. I, Asamblea de Madrid, 1999, p. 119.

<sup>13</sup> «Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas», *Dos Décadas de Parlamento Autonómico*, Asamblea de Madrid, 1999, p. 161.

### III. GRUPO PARLAMENTARIO Y REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

La relación de los Grupos Parlamentarios con la representación territorial tiene *ab initio* en nuestro sistema constitucional una distinta respuesta según analicemos el Congreso de los Diputados o el Senado. Las intenciones constituyentes parece que estaban bastante claras en el sentido de reservar la Cámara Alta para el tratamiento especializado de los temas territoriales otorgando un carácter más general a las competencias del Congreso. Quizá este planteamiento esté en la base de ciertas afirmaciones doctrinales<sup>14</sup> que se muestran recelosas de admitir un reflejo de la territorialidad en los grupos del Congreso y partidarias de ese fenómeno en el Senado.

Este punto de partida normativo lleva a Caminal Badía<sup>15</sup> a defender la necesidad de un cambio en la configuración de los Grupos Parlamentarios en la Cámara territorial. En efecto, el reconocimiento de las repercusiones territoriales en el Senado sería tan escaso *lege data* que, en la opinión citada, se haría necesario tanto desvincular la constitución de grupos en el Senado de la dimensión estatal de los partidos, como que los Grupos Parlamentarios territoriales decidan previamente el sentido de su voto. Una comprensión del Parlamento en un sentido tan plural parece estar en el substrato de la redacción del artículo 55.2 del reciente Estatuto de Autonomía para Cataluña<sup>16</sup> y choca de momento con las previsiones constitucionales y la praxis de las Cámaras españolas.

#### 3.1. Los requisitos de constitución

Lejos de configurarse como una cuestión estrictamente técnica o de procedimiento las exigencias reglamentarias para la constitución de los Grupos Parlamentarios se presentan como un aspecto sustantivo y especialmente relevante cuando se estudian desde la perspectiva del proceso de creación de Grupos Parlamentarios de carácter territorial. Esto es así, como ha señalado Paloma Requejo<sup>17</sup>, por el grado de vinculación que puede establecerse entre las dificultades para constitución de los grupos y el gra-

<sup>14</sup> En este sentido se manifiesta José Luis García Guerrero, *Democracia Representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, p. 284.

<sup>15</sup> «Representación, Territorio y Plurinacionalidad: una propuesta asimétrica para un Senado de las nacionalidades y regiones», *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, 1996, p. 384.

<sup>16</sup> De interesante califica Ángel L. Sanz Pérez la definición del Parlamento en el texto catalán. De imprescindible consulta su obra: *La Reforma de los Estatutos de Autonomía. (Con especial referencia a los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Aranzadi Doctrina, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 18, Cizur Menor, 2006, pp. 87-88.

<sup>17</sup> *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 55-65.

do de protección de las minorías políticas, de tal modo que, en el caso que nos ocupa, la mayor o menor complicación de constituir grupos por parte de las minorías territoriales provoca evidentes efectos en la praxis política de las Cámaras.

El derecho a constituirse en Grupo Parlamentario, como se dice en cada uno de los tres supuestos previstos en el artículo 23.1 RCD, es un derecho de los Diputados<sup>18</sup> y, de conformidad con dicho precepto, pueden constituir Grupo Parlamentario un mínimo de quince Diputados, o un mínimo de cinco Diputados que hubieran obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura, o un mínimo de cinco Diputados que hubieran obtenido el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Nación. En cualquiera de las tres fórmulas contempladas en el mencionado precepto reglamentario, los Diputados que se computan pueden pertenecer a una o varias formaciones políticas (arts. 23.1 y 24 RCD).

Esta cuestión ha sido abordada *in extenso* por la STC 64/2002, de 11 de marzo de 2002, en la que se reconoce respecto a los requisitos numéricos de constitución que los Diputados que pretenden formar Grupo Parlamentario deben, además de haber obtenido un mínimo de cinco escaños, cumplir la condición de haber obtenido un quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura, todo ello conforme a la expresión literal del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento.

Las diferencias interpretativas en la aplicación de ese artículo del Reglamento, lejos de ser cuestiones académicas, afectan, como ya he señalado, a la realidad dinámica de las Cámaras y desde una perspectiva estrictamente jurídica son los derechos fundamentales de los Diputados los que están en juego.

En efecto, el derecho fundamental que inicialmente puede ser lesionado por un desconocimiento del derecho a la constitución de grupo se contiene en una reiterada doctrina constitucional<sup>19</sup> al afirmar que el derecho a constituir Grupo Parlamentario, de acuerdo con los requisitos que se señalan en el Reglamento de la Cámara, se inserta en el núcleo esencial del *ius in officium* del cargo de Diputado y tiene además un valor determinante, en la medida en que, cuando se imposibilita el ejercicio de aquel derecho, se restringen de manera sustancial y grave las restantes facultades que

<sup>18</sup> Como señalan Raúl Morodo y Pablo Lucas Murillo de la Cueva: «el ordenamiento tiende, por tanto, a primar la posición individual del representante, mientras que la realidad política la corrige imponiendo la hegemonía del partido...». *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, p. 369. Sobre los problemas que las regulaciones parlamentarias de los Grupos Parlamentarios pueden presentar respecto de la tutela de los derechos fundamentales resulta de interés el trabajo de Ana del Pino Carazo, «La suspensión de los derechos de los parlamentarios», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17, 2006, p. 281.

<sup>19</sup> SSTC 214/1998, de 11 de noviembre; 38/1999, de 22 de marzo; 148/1999, de 4 de agosto, y 27/2000, de 31 de enero, sobre el ámbito material del referido derecho cuando de representantes políticos se trata y su conexión con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE),

los parlamentarios afectados pudieran ejercer durante la duración de su mandato <sup>20</sup>.

La doctrina constitucional contenida en la sentencia citada niega que se produzca tal violación de derechos en aquel caso concreto en los siguientes términos:

«... basta para rechazar el extenso alegato que al respecto exponen los recurrentes en amparo con examinar el acta de la sesión de la Mesa del Congreso de los Diputados en la que se adoptó el Acuerdo de 12 de abril de 2000 para constatar, a la vista del debate y de las distintas posiciones mantenidas al respecto por sus miembros, así como del planteamiento que, recapitulando las intervenciones precedentes, hizo la Presidenta de la Cámara de la cuestión suscitada antes de proceder de inmediato a la votación, que la decisión de denegar la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG) se fundó ya en ese Acuerdo en la consideración, por parte de la mayoría de los componentes de la Mesa, de que el requisito de representación o apoyo electoral <sup>21</sup> que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD sólo lo cumplía “el Bloque Nacionalista Galego en las circunscripciones en que ha presentado candidaturas, al no poderse computar el porcentaje de votos obtenidos por el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, porcentaje que ha sido ya utilizado para la constitución de los respectivos Grupos, o, dicho en otros términos, *al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de Grupos diferentes*” <sup>22</sup>. Así pues, resulte más o menos afortunada la redacción del Acuerdo de 12 de abril de 2000, lo cierto es, frente a lo que sostienen los demandantes de amparo, que uno y otro Acuerdo no se basan en argumentos distintos, sino que presentan un único y común fundamento, cual es, en opinión de la Mesa de la Cámara, la imposibilidad de computar, a los efectos del requisito de representación o apoyo electoral que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD, los votos obtenidos por las formaciones políticas del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia i Unió, en cuyas candidaturas por las provincias de Vizcaya y Barcelona habían obtenido sus escaños dos de los Diputados que, junto con los otros tres demandantes de amparo, pretendían constituir el Grupo Parlamentario Galego (BNG), ya que dicho porcentaje había sido tenido en cuenta para la formación de los Grupos Parlamentarios constituidos por el resto de los Diputados que habían sido elegidos en las candidaturas presentadas por el Partido Nacionalista Vasco —Grupo

<sup>20</sup> Un estudio detallado del condicionamiento grupal de los derechos individuales del parlamentario puede encontrarse en mi trabajo «La formación de la voluntad de las Cámaras y el status de los parlamentarios», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 18, enero de 2003, pp. 13-31.

<sup>21</sup> La exigencia de un número mínimo de parlamentarios para la formación del grupo debe ser matizada, de modo que, en palabras de Ortells Miralles, «... el requisito numérico debe establecer una justa ponderación de los principios de funcionalidad y representatividad». *La Constitución de los Grupos Parlamentarios*, Temas de las Cortes Valencianas, 2003, p. 46.

<sup>22</sup> Se trataría en definitiva del reconocimiento de un aspecto generalmente apuntado por la doctrina al acercarse al tratamiento reglamentario de los grupos: «... son la expresión dentro de la Cámara de los partidos políticos o coaliciones que han competido y obtenido los escaños suficientes en las elecciones». En este sentido, Alberto Pérez Calvo y Martín María Razquin Lizárraga, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 2.ª ed. revisada, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2004, p. 178.



Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)— y por Convergencia i Unió —Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió)—...».

El Tribunal Constitucional concluye la perfecta conformidad a nuestra Carta Magna de la actuación de la Mesa del Congreso de los Diputados por cuanto:

«... de conformidad con la doctrina constitucional que ha quedado reseñada, la exigencia del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD, en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario...».

Se trata, pues, de una actuación de la Mesa de la Cámara de carácter constitutiva<sup>23</sup>, pues el grupo no va a tener existencia jurídica hasta el momento en que se produce el acuerdo del órgano correspondiente de la Cámara.

Además el Tribunal acude a la legislación electoral, pues la Constitución española guarda estricto silencio sobre esta materia<sup>24</sup>, para reforzar su argumentación en contra de la admisión de los postulados sostenidos por los demandantes del amparo:

«... Tal conclusión se impone también en una interpretación sistemática de aquel precepto reglamentario con las previsiones especiales de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para las elecciones a Diputados y Senadores (título II), en las que se alude siempre a votos obtenidos por las candidaturas, no por las personas que las integran. En definitiva, ha de concluirse, por consiguiente, que el porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en que las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario».

Ciertamente la comprensión de esta problemática es dificultosa si no damos cuenta de los avatares recientes de la formación de Grupos Parlamentarios territoriales en el Congreso de los Diputados.

<sup>23</sup> De modo parejo al sistema previsto en Austria, Italia o en el *Bundestag*. Cfr. Pérez-Serrano, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 120.

<sup>24</sup> Situación por lo demás habitual en otras Constituciones comparadas. Así, J. M. Duffau, *Les règlements des assemblées parlementaires belges*, París, LGDJ, 1978; E. Toebosch, *Parlamenten en reglementen*, Bruselas, Story-Scientia, 1991. Estamos, por tanto, ante un caso claro de las denominadas por Longi «normas innovadoras». Cfr. *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, 2.<sup>a</sup> ed., Giuffrè Editore, Milán, 1982, p. 9.

En la reciente historia constitucional y parlamentaria en España se han dado varios casos polémicos de constitución de Grupos Parlamentarios acudiendo a la modalidad de disponer de un número menor de Diputados pero disponer de un porcentaje determinado de votos<sup>25</sup>. En el primer caso conflictivo, el del Grupo Parlamentario Andalucista en 1979 tuvo lugar del siguiente modo. El Partido Andalucista había obtenido en las elecciones generales cinco Diputados, y el Reglamento Provisional entonces vigente exigía para poder formar Grupo Parlamentario haber alcanzado un mínimo de quince Diputados o un 20 por 100 de los escaños de las circunscripciones en que se hubiesen presentado candidaturas, requisito este último que tampoco cumplía el Partido Andalucista. La Mesa de la Cámara esperó a que el Pleno llevase a cabo, el 3 de mayo, una reforma *ad hoc* del artículo 20 RCD por la que se estableció que para formar Grupo Parlamentario bastaba con haber obtenido cinco Diputados, para, acto seguido, en su reunión del mismo día, declarar constituido el mencionado Grupo.

En la V Legislatura, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 27 de julio de 1993, rechazó la propuesta de declaración de caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, constituido en un primer momento por cuatro Diputados de Coalición Canaria y uno del Partido Aragonés Regionalista, como consecuencia del abandono por el Diputado de este último partido del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y su integración en el Grupo Parlamentario Mixto, al considerar el Informe de la Secretaría General en el que se advertía de que de los precedentes<sup>26</sup> pudiera resultar «un principio tendente a favorecer la constitución de Grupos Parlamentarios».

En la VI Legislatura, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 9 de abril de 1996, declaró constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro Diputados de Coalición Canaria y dos de Unión del Pueblo Navarro, a pesar de que, según el Informe de la Secretaría General, podría entenderse que Unión del Pueblo Navarro y Partido Popular eran formaciones políticas que no se habían enfrentado ante el electorado, por lo que Unión del Pueblo Navarro no podía formar Grupo Parlamentario distinto al Partido Popular (art. 23.1 RCD). En el Acuerdo de la Mesa de la Cámara hizo expresa referencia a una «interpretación finalista»<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Pérez-Serrano Jáuregui se manifestó con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional 64/2002, de 11 de marzo de 2002, en el sentido de que con una interpretación rigurosa, como la que a la postre ha aceptado la sentencia, «habría que revisar la solución dada a algunos de los precedentes que antes invocábamos». «Grupos Parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Extraordinario, 2001, p. 270.

<sup>26</sup> Como recuerdan Sanz Pérez y Villacorta Mancebo los precedentes parlamentarios han de ser tomados en cuenta con un exquisito respeto de los derechos fundamentales, por su clamorosa ausencia de valor normativo. «La costumbre, el uso y otras fuentes no escritas en el Derecho parlamentario», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17, 2006, p. 329.

<sup>27</sup> Á. J. Sánchez Navarro se muestra crítico con la regulación reglamentaria expresando que «... los Reglamentos de 1982 se han mostrado muy rígidos en este punto, con evidente eficacia en lo que a este fin se refiere, pero provocando al mismo tiempo otros efectos disfuncionales». *Las Minorías en la Estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 115.

del artículo 23.2 del Reglamento, en el sentido de que éste impide que formaciones políticas que no se han enfrentado ante el electorado formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto».

En la VII Legislatura la declaración de voluntad de los Diputados que constituyen el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro Diputados de Coalición Canaria y tres de Unión del Pueblo Navarro, fue aceptada sin discusión alguna por la Mesa de la Cámara.

El contraste con esta práctica expansiva en la admisión de la constitución de Grupos Parlamentarios viene constituida por la denegación de constitución del Grupo Parlamentario gallego que finalmente dio lugar a la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y a la Sentencia 64/2002, de 11 de marzo, en la que se deniega el derecho de los parlamentarios recurrentes a constituir el citado grupo.

El Tribunal Constitucional entiende que los antecedentes descritos no son equiparables en modo alguno a la situación creada con motivo de la constitución del Grupo Parlamentario gallego<sup>28</sup> alegando entre otros argumentos el alcance de los precedentes en el derecho parlamentario:

«Planteado el problema en tales términos, cabe abordarlo partiendo de que es doctrina constitucional reiterada que, cuando de la igualdad en el acceso a cargos públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el artículo 14 CE, se ve reconducido y subsumido, como de manera correcta se hace en la demanda de amparo, en el específico ámbito del artículo 23.2 CE, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el artículo 14 CE (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2, por todas). De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE *si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta* (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 119/1990, de 21 de junio, FJ 3; 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 3; 207/2001, de 23 de abril, FJ 2).

Sin desconocer la trascendencia de los precedentes o usos parlamentarios, no es necesario ahora detenerse a dilucidar su significado normativo, a la luz de una aplicación igual de la Ley, ya que los supuestos de hecho aportados por los demandantes de amparo como término de comparación no guardan con el caso aquí enjuiciado la identidad que todo juicio de igualdad requiere».

---

<sup>28</sup> Esta idea fue criticada desde un comienzo por la doctrina que no comprendió la distinta aplicación de los precedentes por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados. En este sentido Joaquín J. Marco Marco, «La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del Grupo Parlamentario gallego en la VII Legislatura», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, Extraordinario, 2001, p. 131.

### 3.2. Pluralismo territorial y funcionamiento parlamentario

La consideración del pluralismo territorial a la hora de disciplinar el funcionamiento de las Cámaras no es algo nuevo. Como ha señalado García Guerrero<sup>29</sup>, se trata de un factor de unificación grupal empleado en sentido negativo en el Parlamento Europeo y en España tiene un carácter subsidiario en el Congreso de los Diputados (como he señalado con anterioridad), mientras que el Senado lo utiliza para crear los conocidos como grupos territoriales, que no alcanzan la sustantividad de los propios Grupos Parlamentarios. En todo caso, sí resulta de interés dar cuenta el grado en que los factores que derivan del pluralismo territorial en España influyen en el régimen jurídico de las Cámaras y como *lege ferenda* esta realidad puede influir en la evolución de la institución parlamentaria.

#### 3.2.1. La cuestión lingüística

Una de las temáticas que, a mi modo de ver, no han encontrado una adecuada solución constitucional en España, ha sido la del tratamiento del pluralismo lingüístico y cultural. La redacción del artículo 3 de la Constitución española que asienta con buena lógica el carácter oficial en todo el Estado del castellano, no ha encontrado un ajustado correlato al establecer el deber de conocer ese idioma considerado aisladamente y sin una protección paralela respecto de los restantes idiomas españoles propios e incluso mayoritarios en ciertas comunidades autónomas<sup>30</sup>. Quizás, como consecuencia de este punto de partida poco ambicioso en el reconocimiento y protección del pluralismo lingüístico, la realidad parlamentaria en el uso de los idiomas se presenta notoriamente insatisfactoria.

En ocasiones esta realidad lingüística quiere presentarse como artificiosa o propia exclusivamente de ámbitos académicos pero un somero repaso al Derecho comparado nos llevará a comprender cómo el factor lingüístico es considerado en países de nuestro entorno una vinculación lo suficientemente relevante para ser admitida en relación a la regulación de los Grupos Parlamentarios y en general en la vida de los Parlamentos modernos<sup>31</sup>.

##### 3.2.1.1. En las Cortes Generales

Como es bien sabido, el artículo 66 de la Constitución dice que las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congre-

<sup>29</sup> *Democracia Representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 282.

<sup>30</sup> Ideas que desarrollo en extenso en *Repensando o autogobierno: Estudios sobre a reforma do Estatuto de Galicia*, Universidad de Vigo, 2005, pp. 31-45.

<sup>31</sup> Valga, por ejemplo, el caso italiano. Cfr. A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari*, Pacini Mariotti, Pisa, 1969, pp. 30-33.

so de los Diputados y el Senado. Una proclamación de este alcance ha de surtir efectos en el desarrollo que los reglamentos de las Cámaras hagan del funcionamiento del máximo órgano representativo. El pluralismo lingüístico español, lejos de ser una cuestión meramente anecdótica o propia de estudiosos o «arqueólogos de la filología», es quizás la principal manifestación del pluralismo cultural de nuestro país. Por ello, las necesidades de cambio en la regulación normativa de la cuestión en sede parlamentaria son evidentes<sup>32</sup>.

En el Congreso de los Diputados no existe una norma que respalde la utilización de los idiomas oficiales autonómicos por parte de los parlamentarios. Es más, la cuestión ha dependido de la flexibilidad con que la presidencia de la Cámara ha moderado los debates, permitiendo en algunos casos un uso meramente simbólico de los idiomas y en otros llevando a cabo una interpretación estricta y, por tanto, limitativa del uso conforme al reglamento.

En el caso del Senado, hay que reconocer un cierto avance<sup>33</sup> fruto de la reforma del Reglamento aprobada el 11 de enero de 1994. En efecto, la creación de la Comisión general de las Comunidades Autónomas trata de propiciar que el Senado sea un lugar de encuentro de los representantes estatales con los representantes autonómicos. En concreto, resulta interesante, como señala Carreras Serra, la función integradora que se asigna a la sesión anual reservada a una amplia discusión sobre los problemas generales del Estado de las autonomías. En esta sesión anual se permite el uso de las distintas lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas distintas al castellano, lo cual, además de su valor simbólico, supone un respeto a las distintas realidades culturales e históricas que conviven dentro del Estado español.

Resulta evidente que una situación como la actual merece ser repensada para que la territorialidad ínsita en nuestro sistema político pueda tener su trasunto parlamentario en la actuación grupal de acuerdo a los principios de libertad, de uso, de idiomas que forman parte del acervo común cultural de España. Como apuntó en su día Tomás y Valiente<sup>34</sup>, no se trata de una exigencia inútil, pues cuenta con un gran valor simbólico y es un gran error infravalorar los símbolos en la política.

---

<sup>32</sup> Pensemos que el uso indistinto de idiomas minoritarios en sede parlamentaria es un hecho comúnmente admitido en países en los cuales el peso cuantitativo de aquéllos no se aproxima ni de lejos al caso español. Así, por ejemplo, en Finlandia. *El Parlamento Finlandés*, 2.<sup>a</sup> ed., Helsinki, 2000, p. 39.

<sup>33</sup> Esta valoración positiva no se comparte por autores como M. García Pechuán que entienden la cuestión lingüística como una rémora en el proceso de reforma del Senado hacia su plenitud de sentido constitucional. «La reciente reforma reglamentaria del Senado (enquadre y significado de la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 32, 1994, p. 117.

<sup>34</sup> Explicaba que «quienes sean ciudadanos españoles naturales de una Comunidad donde sólo se hable el castellano quizá no entiendan la enorme importancia del reconocimiento de este uso, como un derecho admitido con toda normalidad». Así, en *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, op. cit., *infra*, p. 372. Respecto de los problemas que para la reforma reglamentaria en el Congreso de los Diputados ha supuesto el denominado *régimen lingüístico* puede consultarse el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Reglamento, año 2004, VIII Legislatura, núm. 137, pp. 1-13. Posteriormente, el 21 de noviembre de 2006, aparecen noticias en la prensa que aseguran que la demanda de uso de los idiomas propios de las CCAA se limitarían a su introducción «un par de veces al año». *Blogs. 20minutos.es*. Juan Carlos Escudier.

### 3.2.1.2. En los Parlamentos autonómicos

Un somero estudio de los antecedentes históricos que llevaron a la creación de las autonomías territoriales durante la Segunda República conduce a constatar que los pasos dados en la consolidación normativa de la autonomía política de Cataluña, País Vasco y Galicia radica en buena medida su razón de ser en el necesario respeto y potenciación de la cultura e idiomas propios de estas Comunidades.

Siendo así, que las Comunidades Autónomas contempladas en la Disposición Transitoria segunda de nuestra Constitución encuentran una parte de su razón de ser en su reivindicación cultural para justificar el otorgamiento de la autonomía política, resulta del todo punto necesario valorar positivamente la regulación reglamentaria del pluralismo lingüístico en los Parlamentos autonómicos y ello porque, como señala Javier Corcuera<sup>35</sup>, la defensa de los intereses propios de los que habla el artículo 137 de la Constitución incluye el reconocimiento de competencias específicas para las Comunidades Autónomas que tienen lengua propia.

De este modo, resulta habitual encontrar en los reglamentos parlamentarios la afirmación preliminar de que el idioma autonómico y el castellano son las lenguas oficiales del respectivo Parlamento y que, por lo tanto, los Diputados pueden hacer uso indistintamente de ambos idiomas<sup>36</sup>.

Obviamente, la praxis parlamentaria ha variado notablemente entre unos y otros Parlamentos, de tal modo que frente a algunos en los que el uso del castellano es prácticamente anecdótico o minoritario (Cataluña y Galicia), en otros el uso lingüístico refleja una ausencia de normalización social del idioma en sede parlamentaria. En este punto también puede constatarse que la cuestión lingüística supera el ámbito cultural<sup>37</sup> para utilizarse como bandera de enganche ideológica por parte de los Grupos Parlamentarios de carácter nacionalista, en los cuales el uso es objeto de permanente caballo de batalla en la reafirmación misma de la existencia de los poderes públicos autonómicos.

---

<sup>35</sup> La cuestión regional en España y la construcción del Estado Autonómico, *op. cit.*, p. 121. J. Rodríguez-Arana y P. García Mexía (dirs.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, 2003, p. 810.

<sup>36</sup> Así se contiene, por ejemplo, en el artículo 1 del Reglamento del Parlamento de Galicia (*DOG*, núm. 4, del 7 de enero de 1984). Para un comentario de estos aspectos referidos al legislativo gallego puede consultarse mi manual: *Derecho Parlamentario de Galicia*, Xerais, 2001, pp. 25-27.

<sup>37</sup> Así se reconoce por los autores que postulan la inconstitucionalidad de su introducción en las Cortes Generales. Entre otros Guaita Martorell, *Lenguas de España y artículo 3 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1989, p. 132.

### 3.2.2. *Las relaciones intergrupales en los partidos políticos: sus especialidades en los partidos de ámbito no estatal*

#### 3.2.2.1. En las Cortes Generales

El Parlamento español ha conocido a lo largo de sus primeros años de experiencia democrática el reconocimiento de Grupos Parlamentarios territoriales dentro de partidos de ámbito estatal. Esta práctica fundamentalmente experimentada en el caso del Partido Socialista respecto a sus Diputados vascos y catalanes en las legislaturas de 1977 y 1979 ha sido abandonada. A favor de su supresión se puede alegar la necesidad de conseguir una práctica parlamentaria ágil que no multiplique innecesariamente los actores de la Cámara y, por ejemplo, alargue hasta la extenuación los debates. En contra del abandono de la permisividad pueden tomarse en cuenta los argumentos que defienden el reconocimiento parlamentario de una realidad política singular, la organización federal de ciertos partidos y la existencia no sólo orgánica sino ideológica de particularidades relevantes dentro de los mismos. La doctrina<sup>38</sup> mostró desde el comienzo su reserva hacia la admisión de estos fenómenos que no dudó en presentar como consecuencia de «corruptelas».

Distinto alcance tiene el análisis que desde perspectivas de la ciencia política puede hacerse de las correlaciones existentes entre los Grupos Parlamentarios de un mismo partido en los distintos ámbitos parlamentarios: europeo, estatal y autonómico. Estos estudios pueden llevar a concluir la relevancia que para la carrera política<sup>39</sup> de los parlamentarios tiene el ubicarse en unas listas electorales u otras, según se trate sobre todo de partidos de ámbito estatal o autonómico. Desde mi punto de vista, la vinculación entre los trabajos de los parlamentarios territoriales y sus grupos en las Cortes Generales es mayor en el caso de Diputados o senadores pertenecientes a partidos de ámbito no estatal. La razón de este hecho puede estar en la mayor complejidad del establecimiento de mecanismos de colaboración (interparlamentarias) por el amplio número de miembros que las integran, como en la distinta prioridad en los objetivos políticos e institucionales que pueden constatarse.

#### 3.2.2.2. En los Parlamentos autonómicos

La territorialidad dentro de los legislativos autonómicos es prácticamente inexistente en relación a los Grupos Parlamentarios. No existe en general un reconocimiento normativo de las realidades territoriales intracomunita-

<sup>38</sup> En este sentido Pérez-Serrano, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., supra, p. 199.

<sup>39</sup> De interés en este sentido la aportación de G. Padró i Miquel y J. M. Zinder, Jr., «Legislative Effectiveness and legislative careers», *Legislative Studies Quarterly*, XXXI, 3, agosto de 2006, pp. 347 y ss.

rias, sean éstas provinciales, insulares<sup>40</sup>, comarcales o municipales. La razón de ser de esta regulación limitadora puede encontrarse en la juventud de nuestras instituciones parlamentarias llamadas a desarrollar un papel de asentamiento institucional de una realidad política todavía inmadura y, en ciertos casos, algo artificiosa, las Comunidades Autónomas.

Esta constatación no puede desconocer una realidad fáctica relevante en el *modus operandi* de los partidos y de los grupos que, en su actuación parlamentaria plasman en ocasiones la impronta de sus organizaciones partidarias territoriales, fundamentalmente en el ámbito provincial<sup>41</sup>.

Finalmente, hay que reconocer que los Grupos Parlamentarios constituidos en las Cortes Generales suponen el máximo exponente para aquellos partidos de ámbito no estatal, con la única salvedad de aquellos que alcanzan representación en el Parlamento europeo. De ahí el temor manifestado a posibles reformas electorales que causen efectos difícilmente previsibles sobre el sistema político por su carácter limitativo en relación con las minorías, puesto que su presencia en los órganos de integración parlamentaria de carácter estatal ha servido de correo de transmisión y eventual solución de problemas políticos graves en el ámbito autonómico.

#### IV. REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN EL PARLAMENTO Y GRUPOS PARLAMENTARIOS: EL CASO DEL SENADO ESPAÑOL

La inutilidad del esquema territorial asumido en el Senado español es un lugar común que incluso ha sido puesto de manifiesto por los propios ponentes constitucionales<sup>42</sup>, lo que indica una frontal crítica a la afirmación del artículo 69.1 de nuestra Constitución. Otros autores, como Carreras Serra, entienden de forma crítica que estamos ante una Cámara redundante respecto del Congreso de los Diputados. Por ello el tratamiento que el Reglamento de la Cámara Alta haya dispensado a los Grupos Parlamentarios<sup>43</sup> resultará del mayor interés a los efectos de valorar correctamente ese

---

<sup>40</sup> Hernández Bravo de Laguna ha llamado la atención sobre la regulación mimética que en un primer momento ha seguido el Parlamento de Canarias respecto de los Grupos Parlamentarios, sin que el hecho insular, tan presente en su legislación electoral, tenga reflejo en el Reglamento parlamentario. J. Varona Gómez-Acedo (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, ICAP, 1996, p. 90.

<sup>41</sup> Ejemplos de esta práctica se han dado en Comunidades como en Galicia o Valencia en las que el poder político local en las estructuras de los partidos ha sido en los últimos años fuente de diversos avatares con relevancia parlamentaria.

<sup>42</sup> En este sentido Fraga Iribarne ha afirmado: «El Senado no es una Cámara de representación territorial». Cfr. *El Senado, Cámara de Representación Territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, 1996, p. 46.

<sup>43</sup> Muy crítico con la regulación se muestra Pérez-Serrano Jáuregui, quien después de reconocer el papel esencial que éstos desempeñan en el funcionamiento de la Cámara, deplora la solución dada en relación con la que reciben en el Congreso de los Diputados. *Los Grupos Parlamentarios*, *op. cit.*, *supra*, p. 213.



papel territorial de la institución y su reflejo en los principales medios de participación de los senadores en las funciones constitucionales que tienen atribuidas.

Esta temática está llamada a tener, en opinión de ciertos autores<sup>44</sup>, efectos generales en la vida de los partidos políticos, pues de avanzarse en el sentido propuesto en el Dictamen del Consejo de Estado en relación con la reforma constitucional, la territorialización de la elección de los senadores puede potenciar a las cúpulas autonómicas de las fuerzas políticas en detrimento de las de ámbito estatal.

#### 4.1. Las notas distintivas de los grupos en la Cámara Alta

Sin duda, la peculiaridad más destacada en relación al tratamiento grupal de la territorialidad en el Senado viene dada por la reforma reglamentaria de 1982, que ha permitido que en el seno de la Cámara Alta se puedan constituir los llamados «grupos territoriales»<sup>45</sup>. Esta figura tenía un antecedente en el proyecto de reglamento del Senado de 1980<sup>46</sup> en el que se perfilaba de modo más estricto su régimen jurídico. En este sentido se exigía que fueran tres las Comunidades de procedencia de los Senadores del Grupo Parlamentario para poder integrar en él un grupo territorial, se contenía la denominación de portavoz para el senador que representa al grupo territorial y, por último, la notificación acerca de la constitución del grupo territorial dirigida al Presidente del Senado sin que fuese necesario que contenga referencia al territorio o al partido de sus componentes.

Se trata de grupos formados dentro de los Grupos Parlamentarios atendiendo a afinidades territoriales, aunque las funciones que se les atribuyen son dos exclusivamente. En primer lugar, pueden asistir a la junta de portavoces, si bien es el portavoz del Grupo Parlamentario el que designa al representante de cada grupo territorial, lo que pone de manifiesto la subordinación manifiesta del portavoz del grupo territorial al del Grupo Parlamentario. Parece claro que se trata de lograr con esta figura que la voz local se deje oír

---

<sup>44</sup> Vid. F.J. Bastida Freijedo, «La Reforma del Senado en el Dictamen del Consejo de Estado», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 4, julio-diciembre de 2005, p. 89. Este tratadista entiende que se puede caer en el peligro de desatender la visión estatal de los asuntos, lo cual podría repercutir también en el Congreso de los Diputados.

<sup>45</sup> Los Grupos territoriales son creados por el procedimiento previsto en el artículo 33 del Reglamento dentro de los Grupos Parlamentarios, e integrados por al menos tres Senadores (art. 32 RS). Los Grupos territoriales pueden intervenir en los debates del Pleno sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, siempre que previamente se haya acordado así por el Presidente y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios (art. 85 RS), y también en ciertas reuniones de la Junta de Portavoces (art. 43 RS).

<sup>46</sup> Cfr. *BOCG, Senado*, I Legislatura, núm. 13(a), 8 de julio de 1980. La regulación restrictiva en el actual reglamento de la Cámara Alta es constatada por Carlos Gutiérrez Vicén con motivo de la controversia tras la solicitud en el año 2000 de los senadores de Ceuta y Melilla para la modificación a través de una norma supletoria. «El Senado», *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001, p. 73.

en el órgano de fijación de las órdenes del día y en las materias específicamente autonómicas<sup>47</sup>.

En segundo lugar, se permite la participación de los representantes de estos grupos territoriales en los debates del pleno que afecten a sus respectivas Comunidades Autónomas. Esta faceta es tan poco significativa que abona la opinión general expresada por Santaolalla<sup>48</sup> en el sentido de que los grupos territoriales han pasado a la historia con más pena que gloria.

La previsión reglamentaria no es nada ambiciosa<sup>49</sup>, pero en la práctica todavía la actividad de los grupos territoriales lo ha sido menos. Las razones están en los argumentos antes transcritos que hablan del funcionamiento de los Grupos Parlamentarios conforme a criterios de partido y que, por lo tanto, no refuerzan de forma suficiente el carácter territorial tantas veces predicado de la Cámara Alta. A lo sumo, como certeramente resume la doctrina<sup>50</sup>, sirven para unir a los senadores de una misma región dentro de los que profesan un mismo credo político o militan dentro de una misma organización.

#### **4.2. Hacia una concepción territorial del Senado: el papel de los Grupos Parlamentarios y de los grupos territoriales**

La norma prevista en el artículo 69.1 de la Constitución que asienta el carácter de Cámara de representación territorial para el Senado ha de partir de una constatación indubitable: la territorialidad que debe atribuirse a la Cámara Alta es la que deriva de la existencia de las Comunidades Autónomas y en ningún caso tiene sentido mantener una territorialidad como hasta ahora vinculada al hecho provincial<sup>51</sup>.

Constatada esta necesidad, hay que tener presente igualmente que la regulación jurídica de esta institución tiene como tantas otras en Derecho constitucional unas limitaciones obvias y que, por lo tanto, los resultados que cabe esperar de los cambios normativos que se operen en ella deben contar con la voluntad de los partidos políticos y de los titulares de los órganos constitucionales llamados a liderar el proceso de reconocimiento institucional de

---

<sup>47</sup> A estos efectos puede consultarse el estudio sistemático de J. Sánchez García, *Los grupos territoriales del Senado*, op. cit., supra, vol. 2.

<sup>48</sup> *El Parlamento en la encrucijada*, Eudema, Madrid, 1989, p. 81.

<sup>49</sup> Tempranamente apuntaba estas carencias F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, p. 101. En la actualidad existen un total de 14 grupos territoriales dentro del Grupo Parlamentario Popular del Senado y 7 en el seno del Grupo Parlamentario Socialista de esa Cámara.

<sup>50</sup> F. Santaolalla, *Derecho Parlamentario español*, Espasa Universidad, Madrid, 1990, p. 111.

<sup>51</sup> Esta idea tan esencial fue defendida en su momento por Tomás y Valiente atendiendo también a argumentos de jurisprudencia constitucional (SSTC 32/1981 y 58/1982 entre otras). Así en su aportación «La posible configuración del Senado», *El Senado, Cámara de Representación...*, op. cit., p. 369. Más recientemente acoge esta opinión prácticamente unánime en el momento constituyente I. Fenández Sarasola, «Los conceptos de Cortes y parlamentarismo en la España del siglo XX», *Revista de las Cortes Generales*, segundo cuatrimestre de 2004, p. 172.

la realidad territorial española. De otro modo no encontraremos más que decepciones y obstáculos en un camino que ya de por sí es dificultoso: el de la reforma de las reglas del juego político a través de mayorías reforzadas. Me parecen especialmente afortunadas las reflexiones de Tudela Aranda<sup>52</sup> en el sentido de postular la renovación de instituciones tales como el Parlamento no tanto a partir de cambios de «ingeniería constitucional» cuanto en la medida en que sea capaz de «volver a prender la mecha de la ilusión democrática en la ciudadanía».

Así planteada la cuestión, resulta obligado reconocer, con autores como Pendás<sup>53</sup>, que la efectividad de los mecanismos territoriales de cooperación es mucho mayor en el ámbito ejecutivo y administrativo que en el parlamentario. El Parlamento del siglo XXI no puede competir ni compite con el poderoso Ejecutivo en cuanto a medios económicos y personales y por ello obviamente los problemas de articulación competencial más inmediatos o derivados de las urgencias de la gestión no pueden ser asumidas con iguales resultados por el poder Legislativo. Esta realidad no oculta los distintos planos en los que se han de mover, en relación a la territorialidad, los poderes gubernamentales y parlamentario. A mi juicio, la pretendida crítica de la ausencia de «efectividad» en los procesos desarrollados en las Cámaras no obsta para poner de manifiesto el papel esencial que éstas desarrollan como foro de plasmación de las diferentes opciones políticas y lugar de encuentro de los principales líderes elegidos electoralmente<sup>54</sup>. Por ello merece ser continuada la línea de trabajos en pos de dar vigor al Senado en relación a su función territorial, papel en el que los Grupos Parlamentarios están llamados a desempeñar un rol definitivo.

Estas ideas han entrado en crisis cuando se plantea por algunos la relativización de la existencia misma del Senado para el reconocimiento mismo de un Estado territorialmente descentralizado<sup>55</sup>. Se trata de un argumento al que no hay nada que objetar siempre y cuando los mecanismos de presencia autonómica se garanticen en la Cámara Baja, lo cual, como he expuesto anteriormente en relación a la regulación grupal, dista mucho de ser real en nuestro sistema. En definitiva, la valoración de los esquemas de funcionamiento parlamentario en relación con la territorialidad será siempre muy distinto si se observa desde la perspectiva de que a partir de los Pactos autonómicos de 1992 el modelo ha alcanzado su éxito y culminación o si por el contrario existen todavía aspectos mejorables en el reconocimiento de la pluralidad nacional en sede constitucional y parlamentaria.

---

<sup>52</sup> «Reflexiones sobre la renovación del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17, 2006, p. 429.

<sup>53</sup> «El Senado como Cámara de representación territorial. La reforma del Senado», *Curso de Derecho Público...*, *op. cit.*, *supra*, p. 810.

<sup>54</sup> En parecido sentido se manifiestan Bocanegra Sierra y Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, 2005, p. 30.

<sup>55</sup> Ésta es una opción realmente innovadora frente a las propuestas más matizadas que recientemente han sido planteadas. *Vid.* F. J. Bastida Freijedo, *La Reforma del Senado...*, *op. cit.*, *supra*, p. 79.

A pesar de las autorizadas voces<sup>56</sup> que han defendido tanto desde posiciones doctrinales como políticas la necesidad de reforzamiento de los grupos territoriales en el Senado y su potencialidad a la hora de actuar cuando menos en la tramitación de leyes que afecten directa y exclusivamente a la Comunidad respectiva, creo que a estas alturas de la experiencia constitucional española las reformas deben ser más ambiciosas y ahondar como he apuntado con anterioridad en el carácter  *fácticamente federal*  de nuestro Estado sin que quepa valorar como positivos los intentos adoptados hasta este momento a través de la reforma del Reglamento del Senado en relación con los grupos territoriales.

En este mismo sentido y a la luz de la experiencia comparada<sup>57</sup>, pretender una estructuración de los Grupos Parlamentarios en el Senado en torno a vínculos territoriales por encima de los ideológicos o partidarios entiendo que resulta contrario a la misma realidad política y de funcionamiento del sistema constitucional en España. Dudo igualmente que cualquier cambio normativo al respecto (dirigido a fomentar o imponer la vinculación territorial por delante de la partidaria) pueda producir efectos positivos<sup>58</sup> en la articulación parlamentaria de las relaciones territoriales en España. Por ello es relativo el efecto que sobre la territorialidad en los Grupos Parlamentarios del Senado pueda producir una medida como la propuesta en el Dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución en este punto.

En palabras de Esteban González Pons<sup>59</sup>: «... el debate actual en torno a la reforma del Senado puede, sucintamente reducirse a dos posiciones: quienes plantean una reforma de la Cámara Alta que encubre una reforma del Estado hacia un modelo federal, y quienes defienden una suerte de especialización del Senado en cuestiones territoriales del Estado de las Autonomías».

---

<sup>56</sup> Vuelven a la mente las palabras de Tomás y Valiente en este sentido. Cfr. aportación «La posible configuración del Senado», *El Senado, Cámara de Representación...*, op. cit., p. 373. En el ámbito político creo de interés la intervención del Presidente de la Comunidad de Navarra ante la Comisión de Régimen Foral de su Parlamento, recogida en el *Diario de Sesiones*, núm. 12, 1 de abril de 1998, y la reclamación presentada por el Presidente del Parlamento andaluz Javier Torres Vela en el seno de la Coprepa (Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos) el 20 de enero de 2003.

<sup>57</sup> Tal y como señala, por ejemplo, Pérez-Serrano en *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., supra, p. 68.

<sup>58</sup> Desde una perspectiva política ha sostenido estos mismos criterios el Presidente de la Junta de Andalucía en su intervención ante el Pleno del Senado, febrero 1997. He manejado el ejemplar mecanografiado proporcionado por la Consejería de la Presidencia, pp. 129 y ss. En todo caso los efectos de la forma en que se produzca la agrupación de los senadores son evidentes en la representación que en la Cámara se efectúa. En este sentido, F. J. Gutiérrez Rodríguez, *El Debate sobre la reforma del Senado*, Temas del Senado, 2004, p. 70.

<sup>59</sup> «Un Senado para el siglo XXI», *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 39-40, p. 219. Ideas que también están en las conclusiones finales del estupendo libro de V. A. Sanjurjo Rivo, *Senado y Modelo Territorial*, Temas del Senado, 2004, p. 336.