

Los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, EL PARLAMENTARIO Y EL PARLAMENTO.—1.1. La regulación constitucional.—1.2. La regulación estatutaria.—1.3. El sentido de la regulación del bloque de la constitucionalidad.—II. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO: EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.—2.1. El Pleno.—2.2. La Mesa.—2.3. La Junta de Portavoces.—2.4. Las Comisiones.—2.5. La Diputación Permanente.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO.—3.1. Debate.—3.2. Votación. El voto ponderado. 3.3. Ejercicio de las funciones parlamentarias.

I. INTRODUCCIÓN: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, EL PARLAMENTARIO Y EL PARLAMENTO

1.1. La regulación constitucional

No puede descubrirse con sorpresa, a estas alturas de siglo, que los Grupos son instrumentos fundamentales en la organización y en el funcionamiento de todos los Parlamentos. A nadie se le escapa que la racionalización del parlamentarismo se ha servido de un creciente protagonismo de los grupos para intentar atemperar los eventuales excesos de un sistema basado en el puro (aunque algunas veces brillante) individuo. En este ámbito, las fórmulas utilizadas por la doctrina, patria y foránea, han sido diversas para describir la actual situación y la realidad del Parlamento de grupos. Así y en relación con el siempre diferente sistema británico, M. Duverger llamaba la atención sobre la «autoridad» del Grupo Parlamentario sobre el partido político ¹; por su par-

★ Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

¹ M. Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1982, p. 236.

te y en otro lugar, S. Tosi también ha señalado que son los Grupos Parlamentarios «motor fundamental de la actividad de la Cámara²». Entre nosotros, es muy citada la definición que describe a los Grupos Parlamentarios como «el brazo del partido en las instituciones representativas³». En definitiva, el parlamentario individual casi no existe en la puridad liberal con lo que fue concebida, y es que como le gusta escribir a L. Villacorta «desde la irrupción de los partidos de masas, como consecuencia de la incorporación del principio del sufragio universal, son los propios partidos políticos los agentes que posibilitan en realidad el desarrollo de los procesos políticos»⁴.

La entrada, primero imperceptible y luego plena y evidente, del partido político en la Cámara implicó una transformación estructural del Parlamento. Se podía presagiar ya hace mucho tiempo que el futuro del Parlamento pasaba por el grupo, pero el futuro en el Parlamento «está siempre muy cerca», nos advierte B. Pendás⁵ y lo evidente no tardó en llegar. Hay quien parece lamentarlo, pero ya no existen aquellos parlamentarios que eran depositarios de un mandato parlamentario y que perseguían el interés general sin atender a otros dictados que no fuesen los de su propia «conciencia». Como se sabe, los Diputados elegidos en las listas de un partido político se integran en un organigrama más o menos estructurado de Grupo Parlamentario, que actúa, casi siempre, de forma disciplinada y comprometido con el programa electoral sometido al sufragio de los ciudadanos. En general, se percibe una cierta opinión negativa hacia los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos y el papel que desempeñan en el Parlamento del siglo XXI. Pero no hay que dramatizar. Es cierto que el «romántico» parlamentario individual, capaz de convencer con su oratoria al resto de representantes de la Nación no existe (¿pero existió en verdad alguna vez?). Lo único cierto es que los Grupos Parlamentarios desempeñan una función insustituible en el funcionamiento y en la organización parlamentarios y son el trasunto parlamentario de los partidos políticos, como nos recordó García Pelayo. De hecho hay quien los presentara, incluso, como reales depositarios de la soberanía. De forma más precisa, J. J. González Encinar se refería a los partidos como entes situados entre el Estado y Sociedad, «nacen en la sociedad, pero tienen al Estado como objetivo»⁶. En cualquier caso y sea cual sea la opinión doctrinal que se defienda, los grupos coordinan la actividad de los parlamentarios y represen-

² S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, Milán, 1993, p. 160.

³ F. Santaolalla López, «Partido político, Grupo Parlamentario y Diputado», en J. J. González Encinar, *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, p. 96.

⁴ L. Villacorta Mancebo, *Hacia del equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, 1989, p. 88. Señala este autor que el Grupo Parlamentario se encarga, incluso, de mantener en el poder a los miembros del Gobierno.

⁵ B. Pendás García, «Otras fuentes. Esbozo de una construcción principialista», en VVAA, *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria, 1996, p. 227.

⁶ J. J. González Encinar, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en J. J. González Encinar, *Derecho...*, op. cit., pp. 26 y 27. Este autor señala, además, que «el poder lo ejercen las fuerzas políticas representativas de las distintas aspiraciones e intereses y es un poder limitado... El hecho es que el poder "real" para hacer la Constitución corresponde a los partidos», J. J. González Encinar, «La Constitución y su reforma», *REDC*, 17, 1986, p. 355.

tan *de facto* a los partidos políticos con la proyección conocida, sobre todo en el funcionamiento y en la formación de la voluntad parlamentaria. No es ningún drama, es la realidad.

Pero si es recurrente señalar que los Grupos Parlamentarios tienen una importancia insustituible en el moderno parlamentarismo, también lo es el dar cuenta de las consecuencias que posee la prohibición constitucional del mandato imperativo. En cualquier caso, no va a ser fácil compatibilizar esta prohibición con la realidad de los Grupos. Aunque no puede desconocerse que esta prohibición es casi una ficción jurídica, lo cierto es que se produce una aparente descoordinación en el propio texto de la norma. Este problema y su resolución tienen un efecto nada clarificador en la titularidad de los cargos públicos parlamentarios y, en concreto, de los miembros de la Mesa y de las Comisiones y también de algún otro órgano más.

Brevemente, de la jurisprudencia de 1983, que recuerda el alcance personal del mandato, puede destacarse⁷ la STC 10/1983, de 21 de febrero, y se dijo de modo muy tajante que «el sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que, pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos... El derecho que la Constitución (art. 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados... En el caso de los cargos y funciones públicos de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo».

De hecho, la (de momento) imposible mutación en la inicial interpretación constitucional de la prohibición del mandato y de la «propiedad del escaño», ha implicado que las principales fuerzas políticas hayan intentado pactar entre ellos para expulsar de la representación a los denominados «tránsfugas». Todo ello ha estado forzado porque el mandato sigue siendo individual. El asunto tiene su relevancia a los efectos de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos, porque se ha forzado la aprobación de

⁷ Posteriormente esta jurisprudencia ha sido desarrollada por nuestro Tribunal Constitucional en otros pronunciamientos, como las SSTC 298/2006, de 23 octubre; 48/2003, de 12 de marzo, o 64/2002, de 12 de marzo, por citar algunas de las más relevantes.

acuerdos políticos *extra legales*. El último del que se tiene noticia para la prohibición del transfuguismo es el Acuerdo de 23 de mayo de 2006⁸ suscrito por el Ministro de Administraciones Públicas y las principales fuerzas democráticas, que pretende su aplicación al ámbito parlamentario (apartado octavo del acuerdo) y en el que se incluye la prohibición, por ejemplo, del Diputado tráfuga de participar en la Junta de Portavoces.

No es posible efectuar en este Capítulo del libro sobre Grupos Parlamentarios una exposición entre la relación que hay entre Grupo y partido, no siempre feliz ni armónica⁹ por cierto, ni sobre el alcance que tiene el mandato parlamentario. Estos temas se estudian con suficiente profundidad y brillantez en otras partes de este libro. No obstante y a los meros efectos del estudio de la relación del grupo en la organización parlamentaria, hay que partir de una realidad incontestable. Casi sin querer, el Tribunal Constitucional en ATC 12/1986, de 15 de enero, señaló que son los Grupos Parlamentarios «emanación de los partidos políticos», para distinguirlos del propio «Diputado, como persona física sujeto de derechos». Es una evidencia afirmar que los partidos políticos mantienen una férrea disciplina sobre el comportamiento de los parlamentarios mediante el grupo. Es normal no sólo que el grupo tenga influencia sobre la organización y el funcionamiento del Parlamento, como ingenuamente señala algún autor patrio, sino que una y otro giran de forma principalísima sobre el grupo. De este modo puede decirse que el Diputado individual figura en los archivos del olvido parlamentario.

De hecho, la preferencia total del Grupo Parlamentario en la composición de los órganos parlamentarios ha sido consagrada por el propio Tribunal Constitucional. En efecto y sin desconocer que el mandato parlamentario es individual, el *Derecho parlamentario español* tiende a ordenar que la composición de los órganos parlamentarios sea dominada por los partidos políticos. Así, la importancia del partido en la configuración institucional ha sido confirmada por la STC 32/1985 en donde se señala que «es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales

⁸ Ya hubo otros dos suscritos entre las fuerzas democráticas españolas de fechas los acuerdos adoptados el 7 de julio de 1998 y el 26 de septiembre de 2000.

⁹ M.^a L. Balaguer Callejón ha señalado que «la relación entre el partido político, el representante y militante o simpatizante, y el Grupo Parlamentario del partido, mantiene una potencial conflictividad que deriva de la propia situación de interés de cada uno de estos entes, así como de la coyuntura política que atraviese la relación de cada uno de ellos en función del conjunto». En su trabajo, «La relación entre los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, p. 45.

representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías. Siendo ello así, la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable».

Y es que la naturaleza grupocrática de la regulación reglamentaria se hace más evidente y descarnada cuanto más modernos son y avanzados parecen los Reglamentos Parlamentarios que configuran al parlamentario como miembro de un Grupo Parlamentario. No debe extrañar por ello que, incluso, algunos Reglamentos españoles hayan considerado a los Grupos Parlamentarios parte de la organización de la Cámara. Éste es el caso del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y de los recientes Reglamentos del Parlamento de Cataluña, y del de *les Corts* Valencianas (aprobados durante el año 2006). Desde luego, los Grupos Parlamentarios son parte de la organización parlamentaria y son parte de la organización política de la Cámara. No son la Cámara, ni expresan la voluntad parlamentaria de la misma y mucho menos la administrativa. Pero todos juntos conforman el Parlamento y su voluntad es la del Parlamento. Por eso se ha arbitrado un órgano como la Junta de Portavoces mediante el que se manifiesta la voluntad de los Grupos Parlamentarios. Y por este motivo no debe extrañar que, ya desde hace tiempo y por la superación de sus complicaciones, en la doctrina italiana se haya dicho que sea un pseudo-problema¹⁰. En definitiva, el *Derecho parlamentario español* se mueve en la contradicción de respetar el mandato parlamentario individual y el reconocimiento de la estructura de grupos en que se constituye el nuevo Parlamento.

Lo que hacen los distintos textos no es sino constatar la dimensión actual del Parlamento y de los Grupos Parlamentarios. En efecto, no son órganos de las Cámaras, pero el significado parlamentario de los mismos es nuclear para determinar con la mayor de las precisiones una cuestión que ya es imprecisa de por sí, y que se mueve en el limbo de la inseguridad de la política. En este sentido, cuál es la posición que se tenga en la materia de la naturaleza de los Grupos Parlamentarios, influirá en la solución del tema de la organización y funcionamiento parlamentario. Si se afirma que son órganos de los partidos, la posición de los grupos es de menor relevancia que si se defiende que estamos ante órganos parlamentarios, pues en este caso la centralidad parlamentaria de los mismos será mayor.

En conclusión, lo cierto es que la Constitución reconoce la prohibición del mandato imperativo, pero la propia evolución del sistema no ha hecho sino confirmar la realidad del centralismo de los Grupos. Por eso, el Parlamento no ha podido sustraerse a los tiempos modernos y, de hecho, la Constitución reconoce, cierto de que de un modo indirecto muy del gusto de

¹⁰ Cfr. T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1994, en especial pp. 308 y ss. También en las ediciones posteriores de este manual desde 2002.

nuestro constituyente, la centralidad organizativa parlamentaria de los Grupos. Así, el artículo 78.1 CE dispone que «en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un número mínimo de veintinueve miembros, *que representarán a los Grupos Parlamentarios*, en proporción a su importancia numérica». No es fácil extrapolar esta disposición a todos los órganos parlamentarios. Por ello, reconociendo la Constitución que los Grupos Parlamentarios dominan la composición y funcionamiento de la Diputación Permanente, hay que entender que, de una forma restrictiva, sólo podrían los Reglamentos parlamentarios introducir en este órgano este «dominio» pleno de los grupos. Extenderlo a todos los órganos parlamentarios no sería muy acomodado con la configuración individual que tiene el mandato parlamentario en nuestra Constitución. Esta materia es muy importante a efectos de organización parlamentaria, y también, como se verá, en relación con el funcionamiento y en concreto en materias como las votaciones o el régimen de sustituciones.

1.2. La regulación estatutaria

Los Estatutos de Autonomía¹¹ no regulan de una forma diferente la función de los Grupos Parlamentarios en la estructura parlamentaria, pues en la regulación que introducen no tienen éstos una relevancia notable en lo que a la organización y al funcionamiento parlamentarios se refiere, aunque sí reconocen a los Grupos más funciones que lo que hace la Constitución. De los últimos Estatutos que se han reformado, el de la Comunidad Valenciana incide, de forma algo más desarrollada que el resto, en el papel que los Grupos Parlamentarios tiene. Así, este Estatuto de Autonomía sitúa a los Grupos en una posición preeminente en el funcionamiento de *Les Corts*, pues señala, por ejemplo, el artículo 25.3 EACV que pueden solicitar una sesión extraordinaria (en un número que determine el Reglamento), también les atribuye el ejercicio de la iniciativa legislativa (art. 36.2 EACV), la facultad de presentar candidatos a Presidente de la Generalidad (art. 27.1 EACV) y, finalmente se les atribuye la iniciativa de reforma estatutaria (art. 81.1 EACV). Es cierto que no son demasiadas referencias y que se echa en falta una norma general que regule la posición del Grupo, pero teniendo en cuenta la naturaleza de los Estatutos en nuestro ordenamiento, no cabe duda de que es un reconocimiento importante de las funciones que tienen los grupos y la Junta de Portavoces en un Parlamento autonómico.

Por su parte, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, los Grupos Parlamentarios toman, sin duda, una relevancia desconocida hasta ahora en una regulación estatutaria. Es mayor, si cabe, que en el EACV, pues a los Grupos Par-

¹¹ Por su propia naturaleza, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla no incluyen en su articulado mención alguna a los Grupos Parlamentarios, sino a los «grupos políticos» presentes en la Asamblea (arts. 9.2 EAMEL y 9.2 EACEU).

lamentarios se les reconoce el papel nuclear que *de facto* venían desarrollando. Así, el artículo 59.2 EAC determina, como contenido propio de la reserva de Reglamento del Parlamento, la regulación de los requisitos para la formación de Grupos Parlamentarios y, lo que tiene más relevancia a los efectos de este estudio, determina que «la intervención de éstos en el ejercicio de las funciones parlamentarias y las atribuciones de la Junta de Portavoces» es contenido del Reglamento. No es habitual que un Estatuto de Autonomía recoja esta función nuclear de los Grupos, pero el EAC introduce un mayor contenido. Así, esta norma, en el siguiente apartado, también aclara que «los Grupos Parlamentarios participan en todas las comisiones en proporción a sus miembros», y por su parte, el artículo 59.4 EAC con una fórmula algo más respetuosa con la configuración constitucional del mandato parlamentario, pero alejándose algo de lo dispuesto en el artículo 78.1 CE, dispone que la Diputación Permanente está formada «por el número de Diputados que el Reglamento del Parlamento determine, en proporción a la representación de cada Grupo Parlamentario». Otras disposiciones del Estatuto de Autonomía de Cataluña también inciden en el papel importante de los grupos, como es el artículo 60.1 EAC que permite que a propuesta de tres Grupos Parlamentarios sea convocada sesión extraordinaria del Pleno, o como la propuesta para la designación de Senadores [art. 61.a) y disposición adicional primera EAC], o el reconocimiento expreso de iniciativa legislativa (art. 62 EAC) y la muy relevante función de los Grupos Parlamentarios en el complicado procedimiento de reforma estatutaria regulado en los artículos 222 y 223 EAC. Finalmente, el EAC prevé que también los Grupos Parlamentarios (disposición transitoria primera) puedan solicitar al Consejo de Garantías Estatutarias dictamen «sobre la compatibilidad con el Estatuto de las leyes del Parlamento o de las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno antes de su entrada en vigor». Como se verá, es el Estatuto de Autonomía de Cataluña acaso el único que presenta un modelo organizativo parlamentario algo más moderno que el resto de Parlamentos de España, que parten de presupuestos (al menos en la letra escrita de la Norma) más tradicionales, y cercanos a la mencionada vertiente más individual y, por tanto, menos estructurada en torno al Grupo Parlamentario.

En el Estatuto de Autonomía de Andalucía se nota cierta evolución en la regulación de la estructura parlamentaria, aunque no alcanza el significado que tiene en el Estatuto de Autonomía catalán. No obstante, en el texto andaluz, determina una especial funcionalidad de los Grupos Parlamentarios, al determinar en su artículo 103.3 EAAND su legitimación para solicitar de la Presidencia de la Cámara, la celebración de sesiones extraordinarias y disponer, en el párrafo siguiente, que «el número mínimo de Diputados para la formación de los Grupos Parlamentarios» es contenido necesario y propio del Reglamento parlamentario. Finalmente, este Estatuto de Autonomía gradúa la participación de los grupos en la organización parlamentaria y la extiende, de forma considerable, pues «participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros».

En general, los Estatutos de Autonomía contienen disposiciones, no sistemáticas, que proporcionan una importancia y prevén la participación a los Grupos Parlamentarios en la estructura y funcionamiento del Parlamento. Destaca, por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Asturias, cuyo artículo 30 EAAST señala que «los componentes de la Junta se constituyen en Grupos, cuyas condiciones de formación, organización y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo y se garantizará la presencia de cada uno de éstos en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica». También incluye esta regulación en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Y muy similar es la de los artículos 13.2 EAEL o 14 del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuya única diferencia con esta regulación es que no determina la obligatoriedad del parlamentario de pertenecer a un Grupo Parlamentario (aspecto absolutamente esencial, por lo demás). Asimismo, este Estatuto de Autonomía dispone también la proporcionalidad en la importancia numérica del Grupo Parlamentario para la designación de Senadores regulado en el artículo 69.5 CE¹². Muy similar es también la norma incluida en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, pues en su artículo 26 precisa que el Reglamento exigirá «un número mínimo de miembros para la formación de Grupos Parlamentarios, la intervención de éstos en las actividades de la Asamblea, así como las funciones de la Junta de Portavoces». Por su parte, también los Grupos de la Asamblea participarán en todas las Comisiones en proporción a sus miembros. Además de determinar la legitimidad de los Grupos Parlamentarios para solicitar de la Presidencia la convocatoria de sesiones extraordinarias, este Estatuto de Autonomía atribuye a los grupos una función de cierta importancia en el funcionamiento parlamentario. Así, el artículo 19.j).2 EAEX se refiere a la legitimación de los grupos para *establecer* «fórmulas adicionales de control» en los Decretos Legislativos autonómicos; además, sólo los Portavoces *designados por los grupos* son consultados por el Presidente de la Asamblea para designar un candidato a la Presidencia de la Junta¹³. Por otra parte y aunque no es unánime en la regulación estatutaria, también dispone la necesaria pertenencia de los parlamentarios a un Grupo

¹² Sustancialmente coincidente es la regulación del Estatuto de Autonomía que se está tramitando en la actualidad, en el momento de entrega del presente trabajo. Así, el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón prevé, en el texto remitido a las Cortes, en su artículo 39.5 que «los Diputados y Diputadas de las Cortes de Aragón se constituirán en Grupos Parlamentarios, cuyas condiciones de formación, organización y funciones regula el Reglamento de la Cámara. Dichos Grupos Parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y Comisiones, en proporción a su importancia numérica». También de forma proporcional a la importancia numérica de los Grupos Parlamentarios se efectuará la designación por las Cortes de Senadores aludida en el artículo 69.5 CE.

¹³ Es llamativo, en relación con este Estatuto de Autonomía, que se utilice el concepto de Grupo Parlamentario para regular la consulta del Presidente de la Asamblea y que el concepto de «grupo político con representación parlamentaria» (incluido en el art. 99 CE) se utilice para otras funciones reguladas en este Estatuto de Autonomía, como, por ejemplo, en la función de designación de Senadores por el Pleno de la Asamblea, la cual se efectuará en proporción al número de miembros de los Grupos Políticos representados en la Asamblea y su mandato terminará el día de la disolución de la Cámara. [art. 19.2.e) EAEX].

Parlamentario, el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Madrid, cuyos «Portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea». Además, contiene este Estatuto de Autonomía las disposiciones estatutarias habituales sobre funciones de los Grupos, como convocatorias de sesiones parlamentarias extraordinarias, incluyendo las disposiciones (no tan habituales) sobre legitimación de los Grupos Parlamentarios para ejercer la iniciativa legislativa (art. 15.2 EAMAD).

Como puede ser comprensible, esta breve referencia a la regulación estatutaria sólo tiene por objeto mencionar las principales cuestiones que asaltan en relación con la influencia de los Grupos Parlamentarios en la estructura y funcionamiento del Parlamento, las cuales quedan cubiertas en la regulación estatutaria. Por ejemplo, era también muy interesante la regulación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Además de prever esta norma que la «formación de un Grupo Parlamentario» era contenido necesario del Reglamento, se disponía en el artículo 25.1 EAIB, al modo casi del artículo 78.1 CE, la proporcionalidad de la Diputación Permanente y la representatividad de los grupos en su composición y nombramiento. Además y esto era una novedad, este Estatuto de Autonomía es el único que dispone la incompatibilidad del «cargo» de portavoz de Grupo Parlamentario con el de miembro del Gobierno balear (art. 37.2 EAIB)¹⁴.

Y es que en realidad casi todos los Estatutos de Autonomía incorporan regulaciones muy similares entre sí. Así, el artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia determina que el Reglamento debe precisar el «número mínimo» de Diputados para la formación de Grupos Parlamentarios, así como la intervención de éstos en el proceso legislativo y las funciones de la Junta de Portavoces. También contienen esta disposición los artículos 11.4 EACLM o 12.6 EACANT, el cual, de forma similar a la regulación del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, determina también que «los Grupos Parlamentarios participarán en las Comisiones en proporción al número de sus miembros». También este Estatuto de Autonomía exige que el Reglamento de la Cámara debe respetar «la proporcionalidad de los distintos

¹⁴ En el momento del cierre de este trabajo, se acaba de tramitar una reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero) que contiene alguna modificación sustancial (que no es, obviamente, la de más calado de la reforma) en el tema de los Grupos Parlamentarios. Así, se sigue disponiendo como contenido necesario del Reglamento parlamentario (art. 45.6 EAIB), la formación de los Grupos Parlamentarios. Además, se dispone en el artículo 46.1 EAIB, al modo del 78.1 CE, la proporcionalidad de la Diputación Permanente y la representatividad de los grupos en su composición y nombramiento y que suprime esta modificación. La reforma suprime la aludida incompatibilidad del cargo de portavoz de Grupo Parlamentario con el de miembro del Gobierno balear. Además, en cuanto al funcionamiento, la reforma tramitada de EAIB dispone una (infrecuente) regulación que consiste prever la legitimación de los Grupos Parlamentarios para solicitar una comparecencia del «Senador o los Senadores designados por el Parlamento de las *Illes Balears*», ante la comisión parlamentaria autonómica competente por razón de la materia, «para informar de su actividad en el Senado». Además y a modo de casi de colofón, el citado artículo 45.6 EAIB reconoce, de forma más o menos expresa, la incidencia de los Grupos en el funcionamiento (que no en la estructura del Parlamento). Así, el Reglamento regulará la intervención de los Grupos Parlamentarios en el proceso legislativo, las funciones de la Junta de Portavoces, y «demás cuestiones necesarias o pertinentes para el buen funcionamiento del Parlamento».

Grupos Parlamentarios» en la composición de la Diputación Permanente (art. 14 EACANT) y reconoce su plena legitimidad para solicitar de la Presidencia la convocatoria de sesiones extraordinarias. El artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha prevé idénticas disposiciones, atribuyendo también, a los Grupos Parlamentarios la iniciativa legislativa (art. 12.1 EACLM).

Mención aparte seguramente merece el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pues, aunque parece que dice lo mismo que otros Estatutos de Autonomía, avanza conceptualmente algo más. En efecto, el artículo 13.3 EACYL¹⁵ establece que «los Procuradores se constituyen en Grupos Parlamentarios de representación política». Aunque luego se concretará algo más la importancia de esta previsión, hay que advertir que este Estatuto recalca el alcance y una presunta naturaleza representativa que ostentarían los Grupos Parlamentarios, y hay que suponer esta naturaleza añadida a la que tienen los propios parlamentarios. En todo caso, es discutible que los Estatutos de Autonomía sean normas suficientes para desarrollar el derecho fundamental del artículo 23 CE, pues dicho contenido no está definido, como se sabe, en el artículo 147.2 CE. Es decir, si la actual configuración individual del mandato parlamentario proviene del artículo 23 CE, cabe poca duda de que introducir un elemento que va a limitar el mandato (como lo es la función representativa de los grupos) debería provenir del propio texto constitucional, pues no está claro que esta función la pueda llevar a cabo otra norma (cierto que muy relevante) del bloque de la constitucionalidad.

Otros Estatutos de Autonomía contienen referencias mucho más limitadas y escuetas a los Grupos Parlamentarios, como el de Canarias, que se refiere exclusivamente a la existencia de los Grupos Parlamentarios como una «determinación» del Reglamento del Parlamento, así como su legitimación para solicitar de la Presidencia la celebración de sesiones extraordinarias¹⁶. También el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Foral de Navarra (LORAFNA) contiene esta última previsión.

Finalmente, y aunque no son mayoría, no es raro que algunos Estatutos de Autonomía ni siquiera citen los Grupos Parlamentarios. Ejemplo de ello son el Estatuto de Autonomía del País Vasco¹⁷ o el de La Rioja.

¹⁵ La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (en tramitación en el Congreso de los Diputados a la finalización de este trabajo) coincide básicamente con el texto actualmente vigente, pues, además de reconocer que la participación de cada uno de los Grupos en las Comisiones y en la Diputación Permanente será proporcional al número de sus miembros, sigue disponiéndose que «los Procuradores se constituyen en Grupos Parlamentarios de representación política».

¹⁶ Algo más desarrollada (aunque de forma bastante tibia) se encuentra esta materia en la reforma del Estatuto de Autonomía que se está tramitando en el Congreso de los Diputados en el momento de entrega de estas líneas. Así, el artículo 19.4, como es normal en otros Estatutos de Autonomía ya en vigor, señala que es reserva de reglamento «la formación de Grupos Parlamentarios y el funcionamiento de la Diputación Permanente, así como cuantas otras cuestiones afecten a los procedimientos legislativos y de control político». El resto de la regulación estatutaria propuesta se limita a señalar que los Grupos Parlamentarios están legitimados para solicitar de la Presidencia del Parlamento la convocatoria de una sesión extraordinaria.

¹⁷ La propuesta de reforma de *Estatuto político de la Comunidad de Euskadi* (BOCG, 149.1, de 21 de enero de 2005) felizmente rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados, tampoco introducía

1.3. El sentido de la regulación del bloque de la constitucionalidad

No es extraño que la estructura parlamentaria se adapte a los tiempos (no ya tan nuevos) de irrupción de los grupos y los partidos políticos y es que la prohibición del mandato imperativo aparece ya matizada por el propio texto constitucional. El citado artículo 78 CE es el ejemplo de que la norma no es que no *deba*, es que la mayor parte de las ocasiones no *puede* ir contra el sentido de la Historia, el de las instituciones y el de las relaciones. Desconocer que son los Grupos Parlamentarios los elementos organizativos políticos básicos de la Institución, no sólo no es realista, sino que tampoco sirve para afrontar la regularización y una organización y un funcionamiento institucional eficaz y moderno. Compatibilizar la prohibición del mandato imperativo y la figura del Diputado individual, con el natural desenvolvimiento de los Grupos Parlamentarios ha de entenderse normal en nuestro sistema. Constatar que la Constitución, los Estatutos de Autonomía y los mismos Reglamentos parlamentarios han recibido el alza de los Grupos en detrimento del individuo es lo habitual. Lo contrario sería muy preocupante, y esto no debería asustar a nadie¹⁸, ya que el único freno que le queda a la voracidad de los partidos, no es sino la del «raqúitico» Diputado individual que puede disponer de su escaño como mejor le parezca, gracias a aquella jurisprudencia del año 1983. La resolución en España del problema del transfuguismo es cierto que no es satisfactoria, pero no es traumática, pues poco pueden hacer casi siempre los Diputados individuales frente a los grandes Grupos Parlamentarios, pues, al final, siempre se imponen los partidos al parlamentario individual.

El sistema debe digerir la evolución del Parlamento. Al parlamentario individual se le debe garantizar un «mínimo parlamentario» básico de subsistencia, pero la norma debe reconocer a los Grupos Parlamentarios su papel no ya político, sino jurídico y formal. Este «mínimo» del parlamentario se centra, de forma básica, en la indisponibilidad del escaño, en lo demás el parlamentario está solo. No debe olvidarse que, de forma principal, los Grupos sirven fundamentalmente para instrumentar las relaciones político-parlamentarias entre el Gobierno y la oposición. La opinión pública percibe cuál es la posición material de las principales fuerzas políticas mediante

ninguna referencia a los Grupos Parlamentarios en su articulado, quizá porque la finalidad que buscaba esta propuesta de reforma iba más allá de la «mera» regulación de la organización y el funcionamiento del Parlamento vasco.

¹⁸ F. Granados Calero, «Los Grupos Parlamentarios y su efecto en el funcionamiento de las Cámaras», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 2001, p. 85, señala, quizá de modo algo exagerado, que «es lo cierto que conviene distinguir entre la voluntariedad asumida por el parlamentario como condición necesaria para mantener, entre otras prerrogativas, su *status*, rango, posición y protagonismo dentro de la Cámara y el precio pagado por la adquisición o mantenimiento de todo ello, que no es sino la pérdida de su parcela de libertad individual, o dicho de otro modo, la virginidad de su conciencia para hacer prevalecer su voto en cuantas ocasiones le sea exigido para activar la plenitud de sus funciones».

la intervención de los portavoces de los Grupos Parlamentarios en las sesiones parlamentarias. Para esto, es el grupo el instrumento idóneo y, de forma similar, también es el Grupo instrumento gubernamental, pues, además, el Gobierno va a tener interlocutores suficientemente reconocibles como para ejercer política. M. Duverger, en términos hoy ya evidentes, señaló que «la verdadera separación de poderes ya no es entre el Parlamento y el Gobierno, sino entre el partido mayoritario que domina el Parlamento y detenta todo el gobierno, y el partido de oposición, que ejerce las funciones de control y reivindicación, a la manera de los «tribunos de la plebe» en la república romana»¹⁹.

De todas las normas del bloque de la constitucionalidad, se puede concluir que formalmente los Grupos Parlamentarios no ven recogida de forma suficiente su función en la organización y en el funcionamiento parlamentarios. La jurisprudencia de 1983 ha sido un freno para ello. Pero lo que no está asumido expresamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sí lo ha sido por nuestro supremo intérprete en diversas ocasiones. Así, se admite sin ningún problema que el portavoz del Grupo Parlamentario presente un recurso de amparo en defensa no sólo de los derechos fundamentales de los que él es el titular, sino en defensa de los derechos fundamentales de los integrantes del Grupo Parlamentario. En este sentido, ha habido numerosos fallos en los que a los Grupos y a sus portavoces se les ha atribuido la representación institucional del propio grupo, superando una visión más personalista. Se pueden citar como simples ejemplos las SSTC 81/1991, de 22 de abril; 177/2002, de 14 de octubre, y 361/2006, de 18 de diciembre. En el quinto fundamento jurídico de esta Sentencia 361/2006, se señala que «es doctrina consolidada de este Tribunal que los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 1), entre las que se incluyen sin duda, decimos ahora, las que tengan que ver con el ejercicio del derecho al voto de los parlamentarios».

Para admitir la legitimación del portavoz para personarse en nombre de los Diputados de su Grupo (sin que hayan otorgado poder), en la STC 177/2002, se acude a la *flexibilidad procesal* con que el Tribunal Constitucional ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, «en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1.b) CE y 46.1.a) LOTC], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos». En términos de flexibilidad procesal habría que entender esta legitimación, más que en términos de configuración del mandato. En este sentido, ha

¹⁹ M. Duverger, *Instituciones...*, op. cit., pp. 146-147.

sido frecuente que el Tribunal haya admitido a trámite recursos de amparo y los haya resuelto (aunque pocas veces los haya estimado) en los que el recurrente era directamente un Grupo Parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros (por ejemplo, entre otras, SSTC 4/1992, de 13 de enero; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; 208/2003, de 1 de diciembre; 78/2006, de 13 de julio; 89 y 90/2005, de 18 de abril, y 242/2006, de 24 de julio).

Además, en la STC 361/2002, de 18 de diciembre, se concluye (lo cual no deja de ser paradójico) resaltando la realidad parlamentaria de los grupos, prescindiendo o por encima incluso del alcance individual del mandato parlamentario. Se señala expresamente en esta sentencia que «se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas. Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros».

Hacer una introducción como ésta en el estudio de la influencia de los Grupos Parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos tiene un sentido. El alcance individual del mandato implica disminuir la regulación del valor formal de los Grupos Parlamentarios en el funcionamiento y en la organización de los Parlamentos. Fundamentalmente supone que la regulación del funcionamiento parte casi siempre del parlamentario individual. Así, la renuncia en el desempeño de un cargo parlamentario, sólo tendrá efecto si así lo manifiesta de modo expreso el propio Diputado. Es decir, la renuncia de la condición de parlamentario implica, de modo obvio, la de todo cargo que se desempeñase en el Parlamento (Mesa, Comisión, Ponencia, Pleno o Diputación Permanente). Pero la renuncia a uno de estos cargos parlamentarios, sólo se puede producir mediante la renuncia expresa del parlamentario, y no por expresión de la voluntad del Grupo y mucho menos como consecuencia de la voluntad del partido político, salvo que el propio Reglamento disponga lo contrario, como sucede con algunos cargos, como se verá posteriormente.

II. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO: EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Como se acaba de ver, hasta el Tribunal Constitucional reconoce la realidad grupocrática del Parlamento, a pesar de aquella jurisprudencia de 1983. En todo caso, la influencia de los Grupos Parlamentarios en la organización parlamentaria ha supuesto la introducción del principio de proporcionalidad, que aparece como un principio necesario para arbitrar la funcionalidad de aquéllos en una estructura construida en fundamentos individuales y casi decimonónicos. La proporcionalidad ni es sino el cauce principalista mediante el que los Grupos Parlamentarios tratan de participar en la estructura y en el funcionamiento del Parlamento, pues el sorteo decimonónico ha sido sustituido como norma aleatoria de organización por la regla representativa y matemática de la proporcionalidad.

La proporcionalidad es utilizada en múltiples sectores del ordenamiento jurídico, y en concreto en todos aquellos en los que haya que trasladar fuerzas de un ámbito numeroso a otro más restringido, limitado y, en especial cuando aparece el elemento representativo para estructurar una determinada organización. El Tribunal Constitucional se ha referido a la proporcionalidad desde sus mismos inicios. Ya en STC 40/1981, de 18 de diciembre, se dijo que en cualesquiera que sean las modalidades concretas en que se manifiesta la proporcionalidad, «su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real». Además, se dijo entonces que «es sabido asimismo que la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor sea el abanico de posibilidades dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de las fuerzas concurrentes». Es obvio que esto sucede en relación con elecciones parlamentarias generales o autonómicas y las municipales, pero estas dificultades de adecuación son mayores, señala incluso de forma expresa esta STC «en elecciones internas de asambleas estrictas que han de designar un número muy reducido de representantes».

Además, y aunque el Tribunal Constitucional lo haya referido aquí del sistema electoral, puede predicarse igualmente del ámbito del ordenamiento parlamentario, así, «la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema..., hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada». (STC 75/1985, de 21 de junio).

En definitiva, la relevancia de la proporcionalidad ha sido puesta de relieve por el propio Tribunal Constitucional cuando ha señalado, referido al ámbito local, que «la composición no proporcional de las Comisiones Informati-

vas vendría a falsear, en consecuencia, el funcionamiento» (STC 32/1985, de 6 de marzo). Ahora bien, sigue diciendo el Tribunal en este mismo pronunciamiento que «no implica la necesidad de que cada una de las Comisiones sea reproducción exacta, a escala menor, del Pleno..., sino sólo la de que, en cuanto la diferencia cuantitativa y otras consideraciones objetivas lo hagan posible, al fijar la composición de las Comisiones se procure dotar de presencia en ellas a las fuerzas políticas presentes en el Pleno». En definitiva, la no aplicación de criterios de proporcionalidad en relación con los Grupos Parlamentarios supondría una «situación desventajosa» en términos de igualdad, pues «los representantes miembros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores) sea oída sobre todos los asuntos que el órgano de que forman parte ha de conocer y resolver y lo sea, además, en los diferentes estados del proceso de decisión».

Pero no hay más que dificultades para el intérprete del ordenamiento jurídico parlamentario, pues la proporcionalidad perfecta no existe. Así lo reconoce la STC 36/1990, de 1 de marzo, cuando señala que «es casi técnicamente imposible la pretensión del recurrente de hacer coincidir en una equivalencia matemática la distribución de puestos presentes en un colectivo amplio». Advirtiendo seguidamente que «la situación algo desventajosa que posee la recurrente en comisión respecto de su situación en el Pleno, entendida de forma estrictamente matemática, se debe a la misma lógica interna de un sistema objetivo de distribución de puestos en un colectivo con un número más reducido de representantes, y no puede anudarse a una decisión arbitraria y constitutiva de discriminación de los órganos de la Cámara».

Asumidas todas estas dificultades, no puede menos que reconocerse que todos los derechos y obligaciones de los Grupos Parlamentarios, así como la regulación del funcionamiento parlamentario se rige por el principio de proporcionalidad. No podía ser de otra forma, y por ello las más diversas normas se remiten a la regulación conforme al principio de proporcionalidad. Ya se han visto algunas de estas normas, como la del artículo 103 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que determina el conocido texto de que «los Grupos Parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros». Como es conocido, las disposiciones reglamentarias que asumen la proporcionalidad son múltiples. Por citar sólo alguna, el artículo 26 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que determina que los «derechos económicos y los tiempos de intervención serán proporcionales a su importancia numérica». Se acaba señalando en la sentencia citada en el párrafo anterior (para rechazar el amparo), que la «insuficiente entidad de la desviación de la proporcionalidad que se censura y, sobre todo, la presencia de razones objetivas que justifican la técnica de distribución de miembros en Comisión seguida por la Mesa y la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, impide pensar en la existencia de una lesión del artículo 23.2 de la Constitución».

No se olvide que la proporcionalidad juega en múltiples aspectos de la vida parlamentaria, no sólo en la composición de los órganos parlamentarios,

así no otro es el sentido de artículos como el artículo 28 RCD en el que se determina que hay una subvención variable «en función del número» de miembros con que cuenta el grupo. Esta mención es reiterada por casi todos los Reglamentos parlamentarios, de los que los artículos 27.2 RPCANT, 27.1 RPGAL, 28.1 RCVL o 46.2 RAMAD son sólo un ejemplo. Incluso el artículo 35.1 RPNAV establece que la «subvención será proporcional» al número de parlamentarios. No obstante, hay alguna significativa ausencia que no prevé proporcionalidad en una parte de la subvención que recibe el Grupo Parlamentario, como el artículo 25.1 RPAND.

2.1. El Pleno

El Parlamento es el Pleno, por eso no hay una problemática específica de los Grupos Parlamentarios en este «órgano». Puede decirse que no parece del todo correcta esa convención doctrinal que indica que el Pleno es un órgano más del Parlamento, manteniendo que la problemática plenaria es diferente (aunque sean algunos los matices) de la parlamentaria. Sin embargo, la misma Constitución, en sus artículos 109 y 110, se refiere, en el momento de regular las facultades parlamentarias, a las «Cámaras y sus Comisiones», identificando de forma nítida a la Cámara con el Pleno. Puede defenderse, por ello, que el Pleno es el Parlamento, sin que haya diferencia en la estructuración de uno y otro, y así escribir de la influencia de los Grupos Parlamentarios en el Pleno es tanto como referirse a su poder, de su autoridad en todo el «ser parlamentario». Así, el dominio de los Grupos Parlamentarios en la estructura del Pleno es total, así como en su funcionamiento. De todo ello se hará referencia en seguida pero, paradójicamente, en el Pleno, la posición del parlamentario individual es prácticamente inexistente fuera de su integración en el grupo. Pero ahí radica seguramente el alcance del mandato parlamentario: *de facto* el Pleno se estructura en Grupos Parlamentarios, aunque *de iure* el depositario del mandato electoral sea el parlamentario individual.

Y es que el grupo lo es todo en la organización, en el funcionamiento, en la distribución de escaños del Pleno. Sin embargo, hay un momento en su vida, en el que la posición del parlamentario es algo más evidente y en el que los Grupos Parlamentarios apenas pueden tener formalmente un papel. Este momento es el de la constitución de la Cámara, y es el único momento en el que (formalmente, al menos) no existen Grupos. En esta sesión, la presencia material de la agrupación de los distintos parlamentarios se produce como consecuencia de la fuerza de los resultados electorales y como resultado de la inercia de una Legislatura que acaba de finalizar. No en vano, los Grupos Parlamentarios se constituyen dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva en el Congreso de los Diputados, aunque aquí tampoco los Parlamentos han copiado al Congreso, pues hay Parlamentos en los que tienen que constituirse en el plazo de siete días (art. 20 RCCYL), de ocho días (arts. 21 RCARA, 19 RPCAT, 24.1 RCVL y 23.1 RPLARI) o de diez días (art. 23 RPBAL). Pues bien, el desarrollo de esta sesión está huérfano de la

funcionalidad y del dinamismo propio de una sesión ordinaria y sólo consta del protagonismo absoluto de una Mesa de edad, y un Presidente con una potestad plena para dirigir la mencionada sesión.

2.2. La Mesa

La proporcionalidad y la representatividad de los Grupos Parlamentarios se proyectan también en la Mesa, aunque su presencia en este órgano ha de ser matizada. Para empezar, la Mesa no es un órgano de representación, y, por tanto, no ha de asumir funciones derivadas de una naturaleza proporcional. Su naturaleza es la de un órgano para el cumplimiento de la función jurídico-técnica de «ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia». García-Escudero y Pendás García²⁰, en relación con esta configuración, dicen que «no deja de llamar la atención que esta función de calificación jurídica esté atribuida a un órgano de composición estrictamente política». En general, la Mesa no es foro adecuado para la discusión y la decisión política, y por ello no deben adoptarse decisiones políticas en este ámbito y sus funciones típicamente formales no deben ser utilizadas adelantando una decisión que generalmente no debiera adoptar. Por eso los Grupos Parlamentarios no desempeñan (debe recordarse que formalmente) un papel singular en la composición y elección de la Mesa, con las excepciones y singularidades que se dirán. Es criterio unánime que la Mesa ha de «examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos», o en el ejercicio de cualesquiera funciones parlamentarias. Esta jurisprudencia es muy reiterada, parece definitivamente asentada y ha sido comentada por A. Arce Janáriz²¹. Entre las últimas, pueden citarse sólo como ejemplo las SSTC 242/2006, de 24 de julio; 90/2005, de 18 de abril; 89/2005, de 18 de abril; 208/2003, de 1 de diciembre, o 40/2003, de 27 de febrero. El ATC 181/2006, de 5 de junio, lo resume de la siguiente forma: «venimos insistiendo en que el control que ejerce la Mesa sobre las proposiciones o proyectos que recibe es meramente formal».

La función jurídico-formal de la Mesa implica conocidas conclusiones. Formalmente, los miembros de la Mesa lo son por ser miembros de la Cámara y por haber sido elegidos por el Pleno. Como se ha dicho, en teoría la con-

²⁰ P. García Escudero Márquez y B. Pendás García, «Artículo 72.1. Autonomía de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal», en Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1998, p. 446.

²¹ Entre toda la obra que este autor ha dedicado al mundo del Derecho parlamentario destaca su aportación, valiosa, a la función de calificación y admisión a trámite de las Mesas. De forma más reciente, puede consultarse su Arce Janáriz, *El Parlamento en los tribunales. Prontuario de Jurisprudencia parlamentaria*, Pamplona, 2004. En especial, para este tema, pp. 98 y ss.

dición de miembro de un grupo no es el requisito formal para ser elegido miembro de la Mesa. Pero a nadie (de mediana inteligencia y experiencia parlamentarias) se le escapa que si algún requisito es necesario para ser Presidente de la Cámara o miembro de la Mesa, el de ser miembro de un Grupo Parlamentario. Además, de forma general no bastará con ser un miembro ordinario del Grupo, sino que el nombramiento recaerá en un miembro de cierta «cualificación» política u orgánica del partido-grupo. Esto se adivina bien: no hace falta más que acudir a coaliciones de gobierno para conocer momentos en los que los cargos de miembros de la Mesa son los primeros en ser objeto de tal negociación. Pero en Derecho (también en el Parlamento) las formas son importantes, y los candidatos han de someterse a la condición necesaria y suficiente del procedimiento plenario de elección. Ese respeto a la forma y al procedimiento es, precisamente, lo que determina la imposibilidad de que los miembros de la Mesa sean elegidos por los Grupos directamente. Aunque el Tribunal Constitucional no se haya referido directamente a este tema, sí que ha tendido, en fallos bastante recientes, a dar un mayor valor a los procedimientos parlamentarios, tratando de asignar cada función a un procedimiento y un procedimiento a cada función. Ejemplo de ello puede resultar la STC 155/2005, de 9 de junio, cuando, refiriéndose al procedimiento legislativo y al procedimiento para la autorización de Tratados Internacionales, señala que «lo que se impone es la duplicidad de procedimientos, distinguiendo con claridad la autorización propiamente dicha y la tramitación parlamentaria de las medidas legislativas necesarias como consecuencia de la autorización, que siempre ha de ser anterior».

Hay algo que, cuando menos, llama la atención. Por una parte, está sobradamente asumido (y parece lógico) el carácter no representativo de las Mesas. No son órganos que representen formalmente al electorado y, por tanto, los Grupos Parlamentarios no se introducen en su composición ni en su elección. Sin embargo, el sistema parlamentario ha tratado de introducir un elemento representativo, que ha de estar presente en todo órgano. Y de la mano de este elemento, la esencia grupal se introduce también en la Mesa, lo cual no deja de ser a veces ditorsionador.

Para empezar, el sistema electoral utilizado para elegir los miembros de la Mesa por todos los Reglamentos parlamentarios españoles es el mayoritario de voto limitado y ello no es sino un ejemplo de lo que se acaba de decir. Aunque la Mesa no es un órgano representativo, necesita una vinculación que fuerce el vínculo representativo que conecta al Parlamento con el electorado. Que la Mesa ha de satisfacer un cierto pluralismo en su composición, se podría derivar bien del hecho mismo de que el principio de representación proporcional está en la base de nuestro sistema parlamentario. De esta forma, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado que ha de asegurarse también cierto pluralismo en la elección de la Mesa, así en la STC 141/1990, de 20 de septiembre, se indica que «la larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expre-

samente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa». Esta previsión del Tribunal Constitucional impide seguramente proceder a la remoción de un miembro de la Mesa si no se prevé en el Reglamento e, incluso, que se utilice la regulación de la remoción como medio de la mayoría contra la minoría.

En este sentido, no es extraño que algunos Reglamentos Parlamentarios (como el art. 36.3 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias) prevean, incluso, la posibilidad de que se nombre un miembro de la Mesa (con voz pero sin voto), por el Grupo Parlamentario que no «contase» con ningún miembro en la elección original de la Mesa. En este sentido, es constitucionalmente admisible que el Reglamento prevea la remoción de un miembro de la Mesa, aunque «los procesos de remoción no podrían ser utilizados legítimamente para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha de ser tenida en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen» (STC 141/1991). La posible remoción de los miembros de la Mesa es regulada en algunos Reglamentos Parlamentarios, como en el de la Junta de Asturias, cuyo artículo 50.2 incluye una completa regulación²² de esta materia. También prevé la remoción de cualquier miembro de la Mesa el Reglamento del Parlamento de Navarra²³ en el artículo 39.3.c) y 4, cuya regulación, por cierto, es la que motiva la aludida Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1991. En lo que a la remoción de los cargos en las comisiones se refiere, el artículo 61.d) RAMU (igual que el art. 49 RPNA) prevé la posibilidad de que la Comisión proceda a la remoción de los miembros de su Mesa. Pero más discutible puede parecer la previsión de Reglamentos como el de las Cortes de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 39.7 señala que si algún miembro de la Mesa dejara de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuviera adscrito, «cesará automáticamente» en sus funciones. También cesan en su cargo los miembros de la Mesa de la Asamblea de Madrid, si dejan de pertenecer al Grupo Parlamentario de origen, e igual consecuencia se dispone en los artículos 39.3.d) del Reglamento del Parlamento de Navarra, 33.4.d) del Reglamento del Parlamento de La Rioja, 38.1.c) del Reglamento de las *Corts Valencianes* y 44.1.c) del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

La evolución del sistema ha sido constante, pues los Reglamentos parlamentarios se han resistido a abandonar la presencia de los Grupos Parlamentarios en la Mesa y a asegurar una «adecuada» representación, lo cual, por cierto, no siempre ha resultado ser lo más proporcional. Como ejemplo puede

²² Este precepto determina que «el acuerdo de remoción deberá ser adoptado por mayoría absoluta, a propuesta de, al menos, un Grupo Parlamentario o una quinta parte de Diputados. Si la propuesta fracasa, sus signatarios no podrán presentar otra en el mismo período de sesiones. Si la propuesta se aprueba, en la misma sesión se procederá a cubrir las vacantes por el procedimiento previsto en esta Sección, adaptado al número de puestos a cubrir».

²³ Este Reglamento, artículo 49, también prevé la remoción de los miembros de la Mesa de la Comisión.

citarse lo dispuesto en los artículos 35.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias o 35.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía que establece que «ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores podrá presentar más de un candidato para cada uno de los puestos de la Mesa» (no se olvide que en el momento de elección de la Mesa, no se han constituido los Grupos Parlamentarios; de ahí la denominación utilizada por este artículo). Estas regulaciones tienen como objetivo asegurar la mayor presencia posible de Grupos Parlamentarios en la Mesa y se ha señalado²⁴ que se pretende una «Mesa de toda la Cámara» en la que «estén representados todos los grupos políticamente significativos, bien porque la mayoría ceda alguno de sus puestos, bien porque la composición de los órganos rectores de las Cámaras, incluido el Presidente, entra a formar parte de los «pactos de gobierno» en el caso de ausencia de mayoría absoluta... en todo caso el grupo mayoritario se asegura la mayoría en la Mesa».

En definitiva, no debe olvidarse que algunos Reglamentos Parlamentarios se encargan de asegurar la debida presencia de los Grupos Parlamentarios, que ha sido originada en el momento de elección de la Mesa. Así, en algunos casos, como el artículo 37 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, se determina que las «vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura serán cubiertas en la forma establecida en los artículos anteriores, adaptados en sus previsiones a la realidad de las vacantes que se deban cubrir». Similar previsión incluye los artículos 35.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, 36 del de las Cortes de Castilla y León, 37 del Reglamento del Parlamento de Galicia, 54.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 39.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra. Estos dos últimos Reglamentos, artículos 67 y 49 respectivamente, también prevén esta disposición en el caso de sustitución de las Mesas de las Comisiones. Algo más contundente es el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, cuyo artículo 35 exige, sin mayor reparo, que el nuevo miembro de la Mesa (la del Parlamento y también las de las Comisiones) debe «pertenecer al Grupo Parlamentario al que pertenecía el miembro cesante»; o el del artículo 33.2 del Reglamento de la Asamblea de Murcia que señala que la vacante en la Mesa «se cubrirá a propuesta del Grupo Parlamentario al que perteneciera el Diputado que provocó la vacante». Sin embargo, no siempre es así y la proporcionalidad (y la fuerza del grupo) se escapa, pues existen otros muchos Reglamentos en los que la norma es la contraria, es decir, las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la Legislatura serán cubiertas por el Pleno en la forma dispuesta en los artículos reguladores de la elección, como los artículos 50.2 del Reglamento de la Junta del Principado o 38 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

²⁴ P. García Escudero Márquez y B. Pendás García, *op. cit.*, p. 442.

2.3. La Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces es el órgano que designan los Reglamentos para juridificar la voluntad de los Grupos Parlamentarios. A. Manzella²⁵, de modo gráfico, dice que es «el colegio-clave» para la organización del trabajo en el Parlamento. Así, puede afirmarse que el funcionamiento de la Junta de Portavoces verifica la importancia formal de los Grupos Parlamentarios en el desarrollo del Parlamento. Materialmente no hay decisión ni acto parlamentario que escape al control de los Grupos, aunque ello no siempre se ejecute formalmente mediante la Junta de Portavoces. En cualquier caso, en todos los Parlamentos modernos hay un órgano que reúne los portavoces de los Grupos Parlamentarios y suele reunirse bajo la Presidencia del Presidente del Parlamento, aunque lo normal es que no sea miembro de la Junta de Portavoces. Además y en situaciones de normalidad, la Junta de Portavoces no va a estar libre de la influencia decisiva del Gobierno. Por ello se habla de «parlamentarismo gubernamentalizado», ejemplo de lo cual es que es convocado a las sesiones de la Junta un miembro del Gobierno, no siendo extraño que algún Reglamento exija que quien deba asistir a las sesiones de la Junta debe tener la condición de tal miembro (art. 65.1 RPNA), aunque también algunos Reglamentos admitan la delegación en un Alto cargo (arts. 38.2 RPAND y 37.2 RPCAN). Por lo demás, los Reglamentos sólo preven que asista el alto cargo como asistencia del Consejero (en casi todos los Reglamentos parlamentarios, pero puede consultarse art. 54.2 RJGPA). A veces puede asistir a las reuniones de la Junta un «representante» (fórmula menos rigurosa que la de «miembro») del Gobierno (arts. 43.1 RCCLM; 37 RCCYL; 39.3 RPCANT; 27 RPCAT; 36 RAEX; 38 RPGAL; 38.2 RPIB; 34.2 RPLARI, y 58.4 RAM), aunque en algunos Parlamentos le pueda acompañar cualquier persona (arts. 37.2 RPCANA y 53.2 RAMU). Asimismo, suelen asistir los miembros de la Mesa (arts. 54.3 RJGPA o 65.1 RPNA). Como se sabe, todas las decisiones de la Junta de Portavoces, cuando se adoptan, se efectúan mediante el sistema de voto ponderado (art. 39 RCD) y al que luego se aludirá. Sin embargo, no son habituales normas reguladoras del funcionamiento de la Junta de Portavoces, siendo infrecuentes disposiciones como las del artículo 54.4 RJGPA que dispone un quórum de asistencia de la mitad más uno de los Grupos Parlamentarios que representen, a su vez, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. En todo caso, el Reglamento parlamentario utiliza siempre la técnica de la ponderación para juridificar esta representación parlamentaria.

Sin embargo, y como es obvio, siendo diecinueve los Reglamentos parlamentarios, el significado de este órgano no es siempre el mismo. Es muy llamativo que algunos Reglamentos prevean una Junta de Portavoces formalmente activa, pues se necesita su acuerdo para la tramitación de un número

²⁵ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bolonia, 1997, p. 115.

importante de materias, como puede ser el caso de las Cortes de Aragón o el de Castilla-La Mancha.

Pero en general, y a salvo de lo que se señalará en seguida, la Junta de Portavoces es un órgano de ordenación del trabajo parlamentario, que contribuye a fijar los criterios para ordenar y facilitar los debates y las tareas parlamentarias. Como disponen casi todos los Reglamentos Parlamentarios, la Junta de Portavoces ocupa una posición nuclear en la organización parlamentaria y suele ser (como mínimo) escuchada en casi todos los actos del Parlamento. Así, suele ser escuchada en relación con asuntos de gran importancia para el desarrollo de toda la Legislatura, como, por ejemplo, para fijar el número de miembros de cada Grupo Parlamentario que deberán formar las Comisiones, o para asignar los escaños en el salón de sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios [arts. 29.1.g) RCAR, 28 RPCAT, 36 RAEX y 39 RPGAL] siendo, además, siempre oída en relación con la atribución a una Comisión en el marco del procedimiento legislativo.

Siendo mayoritario y pacífico que los Grupos Parlamentarios no son órganos del Parlamento²⁶, es evidente que la Junta de Portavoces es el modo por el que formalizar la participación de los Grupos en el funcionamiento parlamentario. De forma esencial puede señalarse que su función más visible suele ser decisiva para la adopción de acuerdos como la fijación del orden del día del Pleno, produciéndose en nuestro país diferentes modelos. Así, un primer sistema estaría formado por aquellos Parlamentos en que el orden del día lo fija el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces y oída la Mesa, teniendo en cuenta el calendario parlamentario fijado por la propia Junta [arts. 67.1 RCD, 70 RS, 90.1 RJGPA, 79.1 RCAR, 74.1 RPCANA, 38.1 y 72.1 RCCYL, 72.2 RPCAT, 65.1 RCV, 71 RAEX, 72.1 RPGAL, 67.1 RPIB, 58 RPLARI —también de común acuerdo con la Mesa—, 61.1.g) y 106 RAM, 39.8 y 92 RAMU —que también ha de acordar el orden del día de las Comisiones— y 55 RPV]. No deja de ser relevante la exigencia de la voluntad de estos dos órganos (Presidente y Junta de Portavoces), sin cuya concurrencia no quedaría fijado el orden del día plenario. Así, en este ámbito, es interesante alguna previsión como la del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo artículo 63 regula la desconvocatoria de una sesión plenaria, y que exige requisitos también de acuerdo favorable de la Mesa, además de la voluntad de la Junta de Portavoces.

Un segundo sistema para la fijación del orden del día de las sesiones plenarias estaría constituido por aquellos Parlamentos en los que el orden del día plenario es fijado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, aunque la voluntad de ésta suela ser siempre respetada (arts. 70.1 RPCANT; 86.1 RCCLM, y 63.1 y 72.2 RPNA, aunque en este caso, la desconvocatoria exige acuerdo de la Junta de Portavoces).

²⁶ En realidad, esta cuestión no es tan pacífica, pues algunos Reglamentos parlamentarios incluyen la regulación del régimen de los Grupos Parlamentarios dentro del Título que lleva por rúbrica *La organización de la Cámara*. Éste es el caso del Reglamento de la Asamblea de Murcia y de algunos de los más nuevos Reglamentos parlamentarios, como el del Parlamento de Cataluña y de las Cortes Valencianas.

Además del orden del día, casi todos los Reglamentos parlamentarios precisan que para la aprobación de las Resoluciones interpretativas del Reglamento por la Presidencia de la Cámara debe mediar acuerdo favorable de la Junta de Portavoces, además del acuerdo de la Mesa. Tal y como ha sido el parecer asumido por las SSTC 118/1988 y 44/1995, la finalidad más o menos encubierta de estas disposiciones es garantizar el más amplio apoyo político posible. Éste es el caso de los artículos 32.2 RCD, 29.2 RPAND, 30 RCAR, 38.2 RJGPA, 28.1.7 RPCANA, 34.2 RPCANT, 35.7 RCCLM, 28 RCCYL, 8 RAEX, 31.2 RPIB, 29.2 RPLARI, 55 RAM, 40.2 RPNA y 24.2 RPV. En algunos casos, incluso, la misma Junta de Portavoces puede «dictar» las resoluciones interpretativas del Reglamento, como se desprende del artículo 61.1.a) RAM. No obstante y de forma excepcional, en algún caso sólo es precisa la audiencia de la Junta de Portavoces para la aprobación de estas Resoluciones, como en el caso de los artículos 52.2.a) y 207 RAMU y en el mismo artículo 44.d) del Reglamento del Senado. Especialmente llamativa parece la disposición contenida en el artículo 37.1.8 RPNA que atribuye a la Junta de Portavoces, junto a la Mesa, la aprobación de las normas especiales, «no contempladas» en el Reglamento, «para el debate de aquellos asuntos cuya naturaleza lo exija».

Es poco original decir que pueden distinguirse las funciones de la Junta de Portavoces según se exige acuerdo y asuntos para los que se exige sólo audiencia. Pero puede ser interesante comprobar la diversidad de los Reglamentos parlamentarios españoles, pues un mismo asunto puede ser objeto de acuerdo de la Junta de Portavoces en unos Parlamentos, mientras que ese mismo asunto puede ser objeto de audiencia en otro Reglamento parlamentario. Algunos Reglamentos exigen acuerdo para la organización y el funcionamiento del Parlamento, como, por ejemplo, para celebrar sesión en fin de semana [arts. 62.2.2 RCD y 62.2.2 RPIB —en estos dos casos también los lunes—, 61.1.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, 65.2.b) RPCANT, 68.2.2 RCCYL, 69 RPCAT, 67 RAEX, 68.2.2 RPGAL y 54.2 RPLARI] o para convocar una sesión extraordinaria (art. 60.4 RCV). En otras ocasiones para programar las líneas generales de actuación de la Cámara, como fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos [arts. 31.1.6 RCD; 72.1 y 138 RPCAT; 30.1.7 RPGAL; 30.1.6 RPIB; 28.b) RPLARI; 44.c), 52, 86 y 87 RAMU, y 37 RPNA], o para asignar escaños en el Pleno (art. 48 RPV); o para fijar del calendario de tramitación de Presupuestos (art. 152.1 RAMU); o dictar normas para la tramitación del proyecto de Presupuestos (art. 153 RPNA); o resolver las discrepancias entre el Parlamento y el Gobierno (arts. 127 y 149 RPNA) en la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Algunas cuestiones relativas al estatuto de Diputado también han de ser acordadas previamente en algunos Parlamentos por la Junta de Portavoces, como el acceso al Registro de intereses de la Asamblea de Madrid [arts. 28 y 61.1.a) RAM]. Muchas cuestiones relativas al régimen de organización y funcionamiento de las Comisiones precisan acuerdo de la Junta de Portavo-

ces, como la creación de Comisiones permanentes (arts. 46.4 RPAND, 69.3 RJGPA, 69.2 y 71 RAMU, 59.1 y 61.3 RPNA) y para modificarlas y extinguirlas [arts. 45 RCCYL; 61.1.c) y e), y 72.1 y 72.4 RAM]. Además, para decidir el número de las Comisiones o aprobar las normas de funcionamiento de las Comisiones Especiales, composición y ámbito (art. 42.1 RPLARI), o crear Comisiones especiales no permanentes (art. 55 RPCANT); o crear ponencias [arts. 61.1.d) y 73.1 RAM], o decidir con la Mesa el número de Diputados que forma la Diputación Permanente [arts. 53 RPLARI, y 52.1.e) y 74.2 RAMU] o para fijar el número de miembros que le corresponde a cada Grupo Parlamentario en las Comisiones o las Presidencias de cada Comisión (arts. 40.1 y 41 RPCAT). También para establecer las ayudas económicas para los Grupos Parlamentarios (art. 26.1 RCAR). En algunos Reglamentos, la intervención formal de la Junta de Portavoces es muy importante, pues interviene también en el ejercicio de funciones parlamentarias; así, puede acordar en algunos Parlamentos la comparecencia de los miembros del Gobierno ante el Pleno [arts. 203 RCD, 177 RCAR, 144 RPGAL, 176.1 RPIB, 153 y 154 RPLARI, 186 y 188 RAM, 66.2 y 182.2.a) y 183 RAMU y 44.6 y 56 RPNA], o ante una Comisión (art. 41.1 RPLARI) o la comparecencia de personas en caso de designación de cargos públicos (art. 157 RPCAT) o el procedimiento para la revocación de personas designadas (art. 158 RPCANT) o disponer cuestiones sobre la votación en caso de nombramientos de personas por el Parlamento (art. 108 RAMU). En otras ocasiones su intervención se debe a otras cuestiones procedimentales, como fijar el tiempo que le corresponda a cada pregunta o el número de las mismas que puedan incluirse en el orden del día del Pleno (arts. 188 RCD, 142 y 143 RPCAT, 154 RAEX, 155.2 RPGAL, 158.2 RPIB, 144 RPLARI y 143 RPV) o incluir en el orden del día una pregunta que no cumpla los requisitos reglamentarios (art. 168 RPCAT); o la forma en que se tramitan las preguntas al Presidente del Gobierno (art. 175 RAMU); o puede declarar urgentes interpelaciones (art. 172 RS) y la Junta de Portavoces puede decir en el Congreso de los Diputados la inclusión en el orden del día de un asunto que no haya cumplido los trámites (art. 67.4 RCD). También decide la Junta de Portavoces en cuestiones generales del debate parlamentario, como los artículos 77 RAEX, 79 RPGAL, 73.2 RPIB o 52.1.b), 98.1 y 99 RAMU, que prevén acuerdo de la Junta de Portavoces para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos generales de las intervenciones, o el artículo 156.d) RAMU que prevé que la Junta de Portavoces ordene el debate y las votaciones de la tramitación de Presupuestos. Existen otras muchas cuestiones procedimentales que precisen el acuerdo de la Junta de Portavoces, como la aludida en el artículo 205 RAMU en el que regulan diversos aspectos del procedimiento ante la Comisión de Peticiones. En ocasiones, se necesita la voluntad de la Junta de Portavoces para determinar el procedimiento de delegación legislativa en el Gobierno (art. 206 RCCLM), o algunas cuestiones del procedimiento de control en el ejercicio de la legislación delegada (art. 137 RPCAT) o el control del cumplimiento de las mociones (art. 140 RPCAT) e incluso cuestiones del procedimiento legislativo (art. 149

RPNA). En otros Parlamentos ciertas cuestiones de los procedimientos parlamentarios se exige acuerdo de la Junta de Portavoces para tramitar un asunto por el procedimiento de urgencia (arts. 97.2 RCCYL y 113 RAMU), o para que sea incluido en el orden del día sin haber sido repartido la documentación previa a la reunión (art. 56 RPV), o para reenviar a la Comisión un proyecto de ley (arts. 111, 115 y 123 RPCAT), o también para decidir la iniciativa en algunas materias que sean desarrollo «básico» del Estatuto de Autonomía (arts. 117 RPCAT, 126 RPGAL y 129 RPIB), o determinar la Comisión competente para debatir la enmienda a la totalidad de una sección presupuestaria (art. 121 RPCAT), o para delegar en las Comisiones la aprobación de una Ley (arts. 132.1 RPGAL, 116 RPLARI, 165.1 RAM, 121 RAMU y 156 RPNA), o avocar la delegación (art. 165 RAM), o avocar la decisión de personarse en un procedimiento ante el Tribunal Constitucional (art. 193 RAMU). Se exige también en alguna ocasión (si bien no es lo más común) acuerdo de la Junta de Portavoces para diversas cuestiones del debate de investidura, cuestión de confianza y de moción de censura (arts. 158, 161 y 163 RAMU), o para acordar la fecha para debatir una moción de censura o una cuestión de confianza (arts. 174 y 179 RCCLM), o para la ordenación del debate de orientación política (arts. 149 RCCYL, 133 RPCT, 167.2 RPIB y 133 RPLARI), celebrar la celebración de debates generales sobre asuntos de interés de la Comunidad Autónoma (arts. 197 RCCLM, 170.2 RAMU y 133 RPV), ordenar un debate monográfico (art. 216 RAM), o establecer el procedimiento para la designación de ciertos cargos (arts. 213 RCAR, 180.1 RPIB, 159 RPLARI, 234 RAM y 203 RPNA). También se precisa su acuerdo en ocasiones para el funcionamiento parlamentario; así, se precisa el acuerdo de la correspondiente Junta de Portavoces en ocasiones para habilitar plazos (art. 69.3 RPCANA) o para prorrogar o reducir plazos (art. 96 RPGAL) o excepcionar el plazo mínimo de reparto de la documentación antes de iniciarse una sesión (art. 59 RPLARI); publicar en el boletín acuerdos de sesiones secretas (art. 63.2 RCCYL) o tramitar un texto mediante el procedimiento de lectura única (arts. 168 RCCLM, 130 RCCYL, 167 RAM y 155 RPNA). También para solicitar de la Mesa la inclusión de un asunto en el orden del día del Pleno que no hubiera cumplido todos los trámites (arts. 86.4 RCCLM y 55 RPV) o establecer al inicio de cada período un calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones (art. 78.1 RCCLM) o incluir en el orden del día del Pleno un asunto, o declarar públicas las delicadas sesiones de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones o las Comisiones de Investigación e incluso es necesario su consentimiento para resolver las solicitudes de reconsideración de acuerdos de la Mesa de admisión a trámite [arts. 29.2 RCAR, 63.2 RPIB —sólo para el caso de las comisiones de investigación— y 61.1.f) RAM] y en alguna ocasión incluso la solicitud de reconsideración en la calificación ha de ser resuelta por la propia Junta de Portavoces (arts. 37.2 y 128.2 RPNA). También es preciso su acuerdo para interponer un recurso de inconstitucionalidad o personarse en un proceso iniciado ante el Tribunal Constitucional (arts. 197.1 RPCANA, 169 RCCYL, 179.1 RPIB, 221 RAM y 205) o cele-

brar sesiones parlamentarias fuera de la sede oficial del Parlamento (arts. 64 RPCAT y 3 RPLRI). En algunos casos es preceptivo el acuerdo de este órgano parlamentario para la tramitación de comunicaciones, programas y planes del Gobierno (arts. 170.1 y 172 RPIB) y también establecerá los procedimientos para la tramitación de los informes que deben ser prestados al Parlamento (art. 160 RPLARI).

Siguiendo con las materias que exigen un preceptivo acuerdo de la Junta de Portavoces, pueden destacarse las declaraciones institucionales que son leídas ante el Pleno en el artículo 147 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, o para acordar la intervención de personalidades (arts. 57 RPCANT, 178 RPCAT, 35 RPLRI, 234 RAM, 56 RAMU y 44.6 RPNA), la tramitación de asuntos europeos (art. 181 RPCAT), o en la participación de la Comunidad Autónoma en los proyectos de planificación económica (arts. 170 RAEX y 200 RAMU), o en la tramitación de la Cuenta General (art. 202 RAMU), o para solicitar asesoramiento de la Cámara de Cuentas (art. 199.1 RPNA). Incluso, la involución de la Junta de Portavoces llega a veces a los asuntos administrativos (aunque no es lo ordinario), pues, por ejemplo, en el Reglamento de las Cortes de Aragón (art. 29.1 RCAT junto con la Mesa), o en el Reglamento del Parlamento de Navarra (art. 44.2) le atribuye a la Junta de Portavoces la función de aprobar el proyecto de presupuestos de la Cámara y, además, en el Parlamento Foral la Mesa ha de informar a la Junta trimestralmente del estado de las Cuentas del Parlamento (art. 44.5).

Junto al modelo «decisor» de Junta de Portavoces otros muchos Reglamentos parlamentarios regulan un modelo «no-decisor», en el que su función se centraría en la mera audiencia en los asuntos. Las materias que van a ser objeto de audiencia son muchas y coinciden con algunas que son decididas por otras Juntas de otros Parlamentos; lo cual significa que es imposible efectuar un criterio delimitador entre materias decididas por las Juntas de Portavoces y materias que no sean decididas por ella. Así, se escucha a la Junta para ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios (arts. 72.4 RCV y 86 RPCANA), o para la prórroga o reducción de plazos (arts. 136 RS, 90.1 RCV, 98 RPCANT, 120 RCCLM, 95 RCCYL y 77 RPLRI); o para ampliar o reducir el plazo para presentar enmiendas (art. 134.2 RAMU), o para sesiones en día no comprendido entre el miércoles y el viernes (art. 51.2.3 RPV), o suspender las tarjetas de invitado a las sesiones del Pleno (art. 116 RAMU). También para cuestiones del estatuto de los Diputados, así, es precisa la audiencia de la Junta de Portavoces para fijar las cuantías que reciben los parlamentarios (arts. 8.4 RPAND, 9.2 RCAR, 12 RJGPA, 12 RPCANT, 11 RCCLM, 8 RCCYL, 8 RAEX y 14.2 RAMU), o antes de aprobar las normas de funcionamiento y publicidad del registro de intereses (art. 20.2 RAMU), o las cuantías que reciben los Grupos para sus locales y el personal a su servicio (art. 29.1 RCCLM), o las cuantías de las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios (arts. 29.2 RCCLM, 24 RAEX, 27 RPIB, 25 RPLRI, 38 RAMU, 35.3 RPNA y 27.2 RPCANT), o sólo cuando se suspenda esta

asignación (art. 21 RPV), o para fijar las cuantías de las asignaciones económicas de los Diputados (art. 15.2 RPNA). También se exige audiencia de la Junta de Portavoces por algún Reglamento Parlamentario para suspender al Diputado que no ha presentado testimonio notarial de haber presentado declaración de sus bienes patrimoniales y de las actividades que les proporcionen ingresos (art. 18.1 RPCANA). En otras ocasiones se exige audiencia de la Junta de Portavoces, para resolver situaciones problemáticas —que serán casi todas, por cierto— de los Diputados no adscritos (arts. 24.6 RPAND y 26.4 RPCANT), o concretar sus derechos (arts. 23.3 RPCANA, 23.4 RCCYL y 23 RAEX), o para «establecer» los derechos del Grupo Mixto (art. 22.3 RCAR), o para decidir los criterios de funcionamiento del Grupo Mixto (arts. 21 RAEX —con una mayoría de dos tercios—, 33 RAMU y 43.2 RPNA). En ocasiones la Junta asiste a la Mesa, así cuando la Mesa califica escritos (art. 37 RPNA) o cuando se convoca una Comisión (arts. 53.1 y 54 RPNA) y casi siempre su audiencia es precisa para resolver las solicitudes de reconsideración de los acuerdos de la Mesa de admisión a trámite [arts. 31.2 RCD, 37.2 RJGPA, 118.6 RPCANT, 28.2 RPCANA, 33.2 RPCANT, 32.1 RCCLM, 27 y 111.2 RCCYL, 30.3 RPCAT, 27 RAEX, 30.2 RPGAL, 30.2 RPIB, 29.2 y 96 RPLARI, 49 y 61.2.a) RAM, 45 y 52.2.a) RAMU y 23.2 RPV]. Algunos Reglamentos prevén que la audiencia (y, por tanto, no la voluntad) de la Junta para establecer y programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones, coordinar los trabajos de sus distintos órganos, asignar los escaños en el salón de sesiones a los diferentes Grupos Parlamentarios [arts. 37.1 y 55 RJGPA, 28.1.6 y 60.2 RPCANA, 33.1.f) RPCANT, 27 y 32.1 RCCLM, 26.1.7 y 9 y 67.2 RCCYL, 28.g) y 103 RPLRI, 49.1.d) y 78.1 RAM, 33 RAMU y 23.1.6 RPV] o para ordenar votaciones con previo aviso (art. 83 RPCAT). También se exige la audiencia de la Junta de Portavoces para que intervenga en el Pleno una personalidad nacional o extranjera (art. 54 RCCYL); o para el control de la actuación de la Administración (art. 173 RPCANT), o para designar al responsable de la Oficina de Control Presupuestario (art. 203 RPCAT).

También en materias relativas a las Comisiones es precisa a veces la audiencia de la Junta de Portavoces, como para crearlas (arts. 50.1 RCD, 48.1 RPCANA, 50.3 RPCANT, 57.2 y 60.1 RCCLM, 51 RCCYL —aunque en este caso sólo para las no permanentes—, 51 RPCAT, 48 y 51 RAEX, 49 y 51 RPGAL, 49.1 y 52 RPIB, 62 RPNA —aunque sólo para las Comisiones Especiales— y 43 RPV), o para resolver conflictos entre Comisiones (art. 65.2 RAMU), o para determinar el número de miembros que le corresponde a cada Grupo Parlamentario en las Comisiones [arts. 39.1 RCCYL y 61.2.b) y 62.1 RAM], o el número de Diputados que forma la Diputación Permanente y los que corresponde a cada Grupo Parlamentario [arts. 61.2.d) y 80.2 RAM]. La audiencia de algunas Juntas de Portavoces es precisa para cuestiones sobre las sesiones y su funcionamiento, como para decidir el carácter reservado de algunos acuerdos (arts. 105 RPCANA, 63 RAEX y 103 RAM), o de algunas sesiones (art. 84.3 RCCLM), o para lo contrario, es

decir, para publicar en el Boletín los acuerdos de las sesiones secretas (art. 75.2 RCCLM). También a veces para autorizar la emisión de sesiones mediante medios telemáticos (art. 66.1 RPCANT). En ocasiones es oída para «garantizar y acreditar el desarrollo y resultado de la votación» [art. 108.1.b) RAMU], o para ordenar el debate y la votación en la deliberación plenaria en el procedimiento legislativo (arts. 118 RCD, 149 RCCLM, 118 RAEX, 121 RPIB y 113 RPV) u ordenar el debate y votación en general (arts. 52.4 y 73 RCD, 77.1 y 78.6 RPCANT, 78.2 RCCYL, 113.8 RAM y 63 RPV), o fijar el calendario de días hábiles [art. 61.2.e) y f), y 101 RAM), o el calendario de tramitación de presupuestos (art. 160 RAM); o para solicitar informe al Consejo Jurídico Consultivo (art. 102 RPLARI), para la tramitación de la Cuenta General (art. 154 RPNA), o para delegar en Comisión la aprobación de una Ley (arts. 130 RS y 165 RCCLM), o establecer fórmulas adicionales de control (art. 158 RPNA). También se prevé la audiencia de la Junta en la tramitación de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, aunque en algún caso es perceptivo el acuerdo de la Junta de Portavoces, como en el caso de los artículos 178.1.b) RPIB y 176 RAM.

La audiencia a veces es precisa para el ejercicio de funciones parlamentarias como decidir la tramitación en lectura única (art. 150.1 RCD, 129.1 RS, 147.1 RPCANA, 139 RPCANT, 126 o 154.2 RPCAT, 129 RAEX, 134 RPGAL, 115 RPLARI y 119 RPV), o para delegar en las Comisiones la aprobación de una Ley (arts. 128.1 RAEX y 138.1 RPIB) y la avocación de la delegación (arts. 149.1 RCD y 139 RPIB), o para ordenar el debate, conceder la palabra y fijar los tiempos de las intervenciones [arts. 52.4 RPANF, 82.1 RCAR, 50.4 y 131.2 RPCANA, 44 RCCLM, 66 RPLARI y 61.2.h) RAM]. O para tramitar informes del Defensor del Pueblo (arts. 167 RCCYL y 159.4 RPCANT), o regular la ordenación del debate en las sesiones de una Comisión de Investigación (arts. 54.4 RPCANT, 52 RPGAL, 51 RPIB y 75.6 RAM), o el de las sesiones de las Comisiones de Estudio (art. 76.3 RAM). También escuchada en el ejercicio de la función de control o para señalar el número de preguntas que deben ser incluidas en el orden del día del Pleno (arts. 163.2 RS, 168 RPCANT, 189.2 RCCLM y 188.2 RPNA), o para no admitir a trámite preguntas (arts. 161 RCCYL, 158 RAEX, 159.2 RPGAL, 162 RPIB y 148 RPLARI), o aplazar interpelaciones y preguntas (arts. 182 y 189 RPNA), o acumularlas (art. 192 RCD), o para reducir el tiempo de espera de las interpelaciones (art. 171 RS), o para no admitir asuntos reiterantes o de dudosa calificación [arts. 44.b) RAMU y 148 RPV], para acumular las proposiciones no de ley a efectos de debate y votación (art. 195.1 RCCLM), o tramitar mociones (art. 145 RPCAT), o admitir a trámite proposiciones de ley. Significativa es la participación de la Junta de Portavoces para materias como la celebración de comparecencias de los miembros del Gobierno (arts. 187.1 RPCANT, 202 RCCLM, 148 RCCYL y 144 RAEX), o de los Senadores designados (art. 153 RPCANT), o convocar la sesión de remoción del Presidente de la Cámara o de los miembros de la Mesa; también cuando se haya presentado una cuestión de confianza o una moción de censura (arts. 177.3 RCD, 150 y 155 RPCANT, 137 RCCYL,

134 y 137 RAEX, 138 y 139 RPGAL, 143 y 146 RPIB, 122 y 128 RPLARI, 186 y 199 RAM, 173 y 175 RPNA, y 151 y 155 RPV), o se tramite el procedimiento de investidura (arts. 136 RPGAL, 171 RCCLM y 128 RPV); para ordenar el procedimiento de elección de personas por el Pleno (arts. 206 RCD y 210 RCCLM), o el procedimiento de designación del Defensor del Menor (art. 225.2 RAM), o del Consejo de Administración de un ente público (art. 230.1 RAM).

Además, en ocasiones se escucha a la Junta de Portavoces para interponer recursos de inconstitucionalidad o personarse en cualquier procedimiento (art. 195 RPCANT) o los programas, planes y comunicados del Gobierno (arts. 148 RPCAT, y 195, 197 y 198 RPNA), o informes del Gobierno (art. 173 RPIB), para la tramitación de convenios de la Comunidad Autónoma (art. 162 RPNA), o para la tramitación de informes de Comisiones de seguimiento (art. 56 RPCAT), para crear inter Grupos Parlamentarios (art. 62 RPCAT) o para adoptar disposiciones complementarias en los supuestos de elección de personas (art. 192.1 RPCANT). Finalmente, y aunque no es lo común, en algunos Parlamentos, la Junta de Portavoces conoce de asuntos de gobierno interior, como el artículo 33.1.b) del RPCANT, por el que se dispone que la Junta de Portavoces sea escuchada en la aprobación del proyecto de Presupuesto de la Cámara.

2.4. Las Comisiones

La presencia de los Grupos Parlamentarios en la estructura del Parlamento es más patente en el caso de las Comisiones. Aquí la tensión parlamentario/Grupo Parlamentario se juridifica a favor de éste. En este sentido, señala L.Villacorta que el papel de los Grupos Parlamentarios en la determinación de los miembros de las Comisiones «no se trata de un principio reconocido en el nivel constitucional, sino en el Reglamentario ²⁷». Al contrario de lo que sucede en otras Constituciones de nuestro entorno, como la Constitución italiana, cuyo artículo 72, en su tercer apartado, señala en relación con el procedimiento legislativo que las Comisiones están «compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los Grupos Parlamentarios». Puede afirmarse que en España, como en Italia o en Alemania, la introducción de los Grupos Parlamentarios en la composición, el número y la estructura de las Comisiones es total. No obstante, siendo el mandato parlamentario individual, podría dudarse de la idoneidad de la regulación reglamentaria, pues la norma parámetro (la Constitución) no determina tal limitación del mandato parlamentario, es decir, no impone la sumisión del parlamentario individual a las normas proporcionales de organización que imponen los Grupos Parlamentarios. Así, si las Comisiones son órganos decisorios y forman la voluntad de

²⁷ L.Villacorta Mancebo, *Hacia...*, op. cit., p. 243. En todo este epígrafe se va a respetar la estructura utilizada por este autor, en donde expone todos los problemas y cuestiones que plantean los Grupos Parlamentarios y las Comisiones.

la Cámara, la decisión de formar parte de las mismas podría no cederse exclusivamente a unos órganos, como los grupos que no son órganos de la Cámara en sentido jurídico. Es decir, si el Pleno no se estructura en Grupos Parlamentarios es discutible cómo las Comisiones sí se tenían que estructurar conforme a Grupos Parlamentarios. No obstante, puede afirmarse que es principio general del *Derecho parlamentario español* que la composición de las Comisiones es proporcional a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. En este sentido la fórmula del artículo 40 del Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido asumida por prácticamente todos los Reglamentos que determinan que las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por el número de Diputados que concrete la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en proporción a la importancia numérica de cada Grupo [arts. 40.1 RCD, 51.2 RS, 40.1 RPAND, 48.1 RCAR, 56.3 RJGPAST, 39.1 RPIB, 38.1 RPCANA, 40.f) y 42 RPCANT, 40.2 RPCAT, 47.1 RCCLM, 39.1 RCCYL, 40.2 RCVA, 38.2 RAEX, 40.1 RPGAL, 36.2 RPLARI, 39.1 RPIB, 63.2 RAMAD, 58 RAMU, 45.1 RPNA y 30.2 RPV]. Además, no es extraño que se imponga por los Reglamentos parlamentarios la regla de que todos los Grupos Parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada Comisión, como el artículo 63.2 RAM (el resto de Reglamento parlamentario incluye una disposición similar).

A la vista de esta regulación, en todos los Parlamentos, parece que es el Grupo Parlamentario el titular del puesto de cada Comisión, incluso el propio L.Villacorta²⁸ ha señalado que «los Grupos Parlamentarios se convierten, prácticamente, en titulares de los puestos en las Comisiones y, asimismo, al proponer sus candidatos, resultan ser los responsables de la aptitud política y personal de ellos». Precisamente por la claridad de esta idea, no deja de ser algo contradictorio que todos los Reglamentos reconozcan como un derecho del parlamentario su pertenencia a una Comisión²⁹, «al menos» dicen casi todos los Reglamentos, como en los artículos 13 RPAND, 8.2 RCAR o 11.1 RPCAN. Porque si el puesto en la Comisión «es» del Grupo Parlamentario, no se conoce qué mecanismo tiene entonces el parlamentario individual para ejercer su derecho a pertenecer a la Comisión. La solución impuesta por la práctica es que el grupo respete esta regla. Pero la fuerza del grupo es muy clara y muestra de ello es la muy laxa norma que regula la sustitución en las Comisiones, que se permite hasta verbalmente cuando es para un solo asunto (arts. 40 RPAND, 48.2 RCAR o 58.2 RAMU, por citar sólo tres). En definitiva, el resultado de ello no es sólo la evidente correspondencia entre la distribución de fuerzas en el Pleno y en las Comisiones, sino que también existe un efecto garantista en las minorías parlamentarias, que ven mantenida y garantizada su posición, sea cual sea la decisión de la mayoría. Por tanto, la exigencia de la proporcionalidad en las Comisiones tiene un efecto asegurador

²⁸ L.Villacorta Mancebo, *Hacia...*, op. cit., p. 242.

²⁹ Es muy particular, aunque irrelevante, el caso del Reglamento del Parlamento de La Rioja, que dispone que cada parlamentario debe pertenecer, al menos, a dos Comisiones (art. 13.2 RPLARI).

en las Comisiones. Además, las consecuencias en algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos son evidentes. Así, el artículo 24 del Reglamento de las Cortes de Aragón señala que el Diputado que deje de pertenecer a su Grupo «perderá el puesto que ocupaba en las Comisiones para las que hubiera sido designado por dicho Grupo». Similar disposición es la del artículo 23.3.a) RAEX o la del 23.3.a) del Reglamento de las Cortes de Castilla y León que dispone que «el cambio de Grupo Parlamentario conllevará la pérdida del puesto que el Procurador ocupaba en las Comisiones representando al Grupo anterior». También el artículo 37 RAMU prevé una disposición similar. Por su parte y de una forma sustancialmente igual, el ya citado artículo 49 del Reglamento del Parlamento de Navarra o el artículo 44.1.c) del Reglamento del Parlamento de Cantabria determinan la pérdida del cargo de Presidente o de miembro de la Comisión si el parlamentario pierde la condición de miembro del Grupo que lo propuso para el cargo.

Además, no se olvide que esta correspondencia se produce entre los puestos en las Comisiones y la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario a lo largo de toda la Legislatura. Ejemplo de ello son los artículos 31 del Reglamento del Senado o 30 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, el cual determina que «cuando a lo largo de la Legislatura el número de componentes de un Grupo Parlamentario se altere sustancialmente a juicio de la Mesa de la Cámara, la representación de éste en las Comisiones y en la Diputación Permanente se ajustará a la proporción que le corresponda de acuerdo con el número de sus miembros». También se refiere a esa alteración, el artículo 38.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

Es, por tanto, premisa en nuestro Derecho parlamentario que las Comisiones han de guardar proporcionalidad entre los Grupos Parlamentarios. Pero la proporcionalidad en las Comisiones es susceptible de desarrollos notables. Puede citarse, en este sentido, la previsión del artículo 41.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que determina la proporcionalidad no sólo de los miembros de la Comisión (art. 40 RPCAT), sino que, además, las Presidencias de las Comisiones también han de ser distribuidas «proporcionalmente por la Mesa del Parlamento de acuerdo con la Junta de Portavoces entre los Grupos Parlamentarios en función del número de sus Diputados». Es decir, en vez de ser elegidos por las propias Comisiones (lo cual lleva a veces al peligro de una acumulación de Presidencias de Comisión en un solo Grupo Parlamentario), se prevé una ratificación posterior por las propias Comisiones.

En relación con la aplicación de la proporcionalidad, quedan además por determinar algunas cuestiones, como, por ejemplo, qué fórmula matemática se utiliza para calcular la mencionada proporcionalidad, pues aunque la lógica electoral puede dictar que será el método d'Hondt el elegido en el Parlamento, sin embargo, no hay disposición reglamentaria que así lo aclare. No obstante, en algunos casos, y especialmente en los Parlamentos más pequeños, no se llega a la aplicación efectiva mediante una fórmula matemática, pues la atribución se entiende y efectúa de una forma más automática. Ade-

más ha de tenerse en cuenta que la disposición, que establece todos los Reglamentos Parlamentarios, sobre la necesaria presencia de al menos un miembro de cada Grupo Parlamentario en cada Comisión, va a matizar la previsión de proporcionalidad. Finalmente, la proporcionalidad tiene excepciones en todos los Reglamentos Parlamentarios: son conocidos los casos de la Comisión de estatuto de los Diputados y la Comisión de Reglamento. Además algunos Parlamentos cuentan con Comisiones en los que no se da esta regla, como es el caso de la Comisión General de Cabildos Insulares en el Parlamento de Canarias, a la Comisión de Gobierno Interior de la Asamblea de Murcia o a la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno del Parlamento vasco.

Para finalizar, debería advertirse que no es habitual que los Reglamentos exijan proporcionalidad en la composición de las Ponencias. Seguramente por la naturaleza de órganos que se basan en el consenso, no son habituales disposiciones como la del artículo 116 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que determina que «finalizado el debate de la totalidad, si lo hubiera habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, se formará en el seno de la Comisión una Ponencia, integrada por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios, en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Parlamento con carácter general, oída la Junta de Portavoces, estando representados como mínimo, un miembro de cada Grupo Parlamentario, para que a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado redacte un informe en el plazo de quince días». Pero hay otras disposiciones interesantes, como la del artículo 39.4 RPLARI (sustancialmente igual al art. 67 RAMU o al 47.4 RPCANT) que determina que «las votaciones en Ponencia se ajustarán siempre al criterio de voto ponderado, representando cada Ponente un número de votos igual al de Diputados que integran su Grupo Parlamentario».

2.5. La Diputación Permanente

Si los Grupos Parlamentarios se habían introducido en una parte de la regulación reglamentaria (la que se acaba de ver de las Comisiones), en el caso de la Diputación Permanente puede afirmarse que el dominio de los Grupos Parlamentarios va a ser total. Así, la regulación del artículo 78 de la Constitución es diferente al resto de la regulación constitucional parlamentaria y parte de una naturaleza representativa que la propia Constitución parece desconocer en otros preceptos. Señala este artículo que «en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios, en proporción a su importancia numérica». Sin embargo, esta redacción no ha servido de influencia para los Estatutos de Autonomía que han configurado las Diputaciones Permanentes con la misma naturaleza y sentido que la que tiene el órgano creado por el artículo 78 CE, pues no han atribuido en ningún caso naturaleza representativa a los Grupos Parlamentarios en la formación de la

Diputación Permanente. Así, sirva como ejemplo el artículo 59.4 EACAT, que dispone que «el Parlamento tiene una Diputación Permanente, presidida por el Presidente o Presidenta del Parlamento e integrada por el número de Diputados que el Reglamento del Parlamento determine, en proporción a la representación de cada Grupo Parlamentario» y, por tanto, puede afirmarse que los parlamentarios miembros de la Diputación Permanente del Parlamento catalán no «representarán» a los Grupos Parlamentarios que los designe. La conclusión que habría de extraerse de esta regulación es que la problemática de la Diputación Permanente en los Parlamentos autonómicos es muy similar al de las Comisiones, por lo que hay que entender aplicables aquí las consideraciones ya efectuadas. Por tanto, los parlamentarios no *representan* a los Grupos Parlamentarios en la Diputación Permanente en las Cortes de Aragón (art. 14.5 EAARA), ni en el Parlamento de Cantabria (art. 14 EACANT), ni en las Cortes de Castilla y León (art. 13.3 EACYL), ni a las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 11.3 EACLM), ni el Parlamento de las Islas Baleares (art. 46 EAIB), ni la Asamblea de Madrid (art. 12.2 EAMAD), ni en la Asamblea de Murcia (art. 29 EAMU), ni en la Junta General del Principado de Asturias (art. 29.3 EAPRIAST). Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias nada dispone en relación con la proporcionalidad de la Diputación Permanente, más allá de la existencia de ésta, en relación con la Diputación Permanente (art. 12.2 EACANA), ni el Estatuto de Autonomía de Extremadura (art. 20 EAEX) y tampoco el Parlamento de Galicia (art. 12 EAGAL), o a las Cortes Valencianas (art. 25 EACV), o al Parlamento de La Rioja (art. 18.6 EALARI) o el Parlamento vasco (art. 27 EAPV) ni en el Parlamento de Navarra, que el artículo 17 LORAFNA denomina *Comisión Permanente*.

El sentido de la regulación constitucional es muy claro (y diferente de la de los Estatutos de Autonomía) y se centra en mantener una equivalencia entre las fuerzas del Pleno y el órgano que va a sustituirlo. Hasta aquí parece lógica la regulación constitucional y plenamente coherente con el principio democrático, aunque plantea algunos problemas. En primer lugar, los miembros de la Diputación Permanente lo son por su pertenencia a un Grupo Parlamentario, lo cual significa que la designación corresponderá exclusivamente a éste. Esto a J. J. Lavilla le sugiere una situación «extraña: los Grupos Parlamentarios, entidades de naturaleza y *status* muy problemáticos, no sólo designan a los miembros de las Comisiones..., sino también a los de un órgano de suplencia, en determinados supuestos, del Pleno mismo. Pese a la indeterminación constitucional, parecería más lógico que la designación correspondiera al propio Pleno»³⁰.

³⁰ J. J. Lavilla Rubira, «Artículo 78. Las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado», en *Comentarios...*, *op. cit.*, p. 713. En donde se da, además, cuenta de la *práctica parlamentaria* que «ha atemperado el rigor del artículo 56 de la Resolución de la Presidencia del Congreso, introduciendo, respecto de la Diputación Permanente, el mismo sistema que *de facto* rige para las Comisiones: los Grupos Parlamentarios designan a sus miembros, pero tal designación ha de notificarse a la Mesa de la Cámara, la cual acepta la declaración de voluntad del Grupo Parlamentario, teniendo a los designados por miembros de la Diputación Permanente, y ordena la publicación de la composición de ésta en el BOCCG; la

En segundo lugar, puede defenderse, sin necesidad de una regulación expresa que lo permitiese en el Congreso de los Diputados, el Senado y los Parlamentos autonómicos que así lo prevean, que el abandono o la expulsión del Grupo Parlamentario de un miembro de la Diputación Permanente implica que deje de ser miembro de ella, ya sea titular o suplente. No obstante, no debe olvidarse que se está situando el problema en una perspectiva puramente formal. Pues la fuerza de los Grupos Parlamentarios (y sobre todo la de los partidos políticos) va a suponer que siempre (o en situaciones de normalidad) se imponga su voluntad. Así, en este plano jurídico-formal, no puede sino volver a constatarse la plena posibilidad de que los Grupos Parlamentarios comuniquen la libre sustitución de miembros de la Diputación Permanente dependiendo de las necesidades presentes en cada momento. Además, todas las alteraciones que se produzcan en el número de los Grupos Parlamentarios supone la modificación en la composición de la Diputación Permanente y, por tanto, la titularidad de sus miembros variará en función de los mencionados cambios. Recuerda lejanamente al modo en que es habitual que los Reglamentos Parlamentarios regulen la posible modificación de la composición inicial de la Mesa, si hay alteración en la composición de la Cámara como consecuencia de la resolución de los recursos contencioso-electorales.

Otras cuestiones de interés se plantean, como la posibilidad de que los Grupos Parlamentarios remitan instrucciones, se entiende que escritas, a los miembros de la Diputación Permanente. En las dos Cámaras de las Cortes Generales en lo que los miembros de la Diputación Permanente «representarán» a los Grupos Parlamentarios (también al mixto) que los designen, poca duda cabe de que la prohibición de mandato imperativo desaparece, cuando la propia Constitución ha previsto una excepción a esa regla general. Desde luego, tal posibilidad sería implantable en los Parlamentos autonómicos.

III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

3.1. Debate

También los Grupos Parlamentarios centralizan el debate parlamentario. El debate parlamentario se ha oscurecido de forma muy notable: los buenos y brillantes oradores son muy raras excepciones y las posturas de los Grupos Parlamentarios se han acercado, seguramente por la pretensión que tienen todos los partidos políticos de gestionar el sistema, y porque muchas de las grandes y pequeñas decisiones políticas vienen impuestas por el sistema político común a gran escala en el que se está inmerso. Que la posición de los parlamentarios en los grupos se explica mediante una jaula de hierro es una

designación de los Grupos es vinculante para la Mesa, pero al menos se exige la intervención de un órgano institucional».

idea de M. Martínez Sospedra³¹, y aunque él la refiera a una posición general del parlamentario, es especialmente predicable en lo que al debate se refiere. Desde una perspectiva jurídico-política, no cabe ninguna duda de que el protagonista del debate parlamentario es el grupo, no el parlamentario, y que el destinatario del discurso y de la puesta en escena parlamentaria, no es otro que un mediato electorado, o la famosa opinión pública. Por eso, la regulación reglamentaria del debate se efectúa siempre refiriéndose al Grupo Parlamentario o a uno de sus representantes. No tendría sentido, ni siquiera sistemático, efectuar referencia a todos y cada uno de los casos en que los Reglamentos Parlamentarios regulan el debate y lo refieren a una intervención de cada Grupo.

En general, es habitual prever que en el caso de que «no hubiere precepto específico, se entenderá que en todo debate cabe un turno a favor y otro en contra». El cual será utilizado por un Grupo Parlamentario en una duración que «no excederá de diez minutos» o quince si el debate es de los de totalidad, en una fórmula que repiten con mimetismo sorprendente todos los Reglamentos. En cualquier caso, todos los procedimientos y sus debates se estructuran en torno a los Grupos, así sucede en los debates de totalidad a un texto normativo o en el procedimiento legislativo; o en los procedimientos legislativos especiales; o en la regulación de la investidura, cuestión de confianza, moción de censura; en la celebración de comparecencias o sesiones informativas, o en la tramitación de planes, programas o informes; en los debates sobre la acción política del Gobierno; interpellaciones; proposiciones no de ley o mociones; en el examen o aprobación de la Cuenta General; o en otros procedimientos más específicos de los Reglamentos Parlamentarios, como el procedimiento de incapacitación temporal del Presidente de la Comunidad Autónoma, artículo 175 RPRIAST.

Pero generalmente los Reglamentos no regulan ni organizan algunos debates en torno a los Grupos Parlamentarios, como las preguntas con respuesta oral, pues suelen regularse siempre mediante intervenciones cuyo protagonista es, casi siempre, el autor de la pregunta. Sin embargo, también aquí, los Grupos Parlamentarios tienen otro tipo de protagonismo, pues suele ser necesaria su participación para la inclusión de esas preguntas en el orden del día.

3.2. Votación. El voto ponderado

El efecto configurador del grupo en la organización y en el funcionamiento parlamentarios tiene una especial incidencia en la ordenación de las votaciones de los diversos órganos parlamentarios. Esta fuerza en las votaciones ha supuesto la progresiva extensión del voto ponderado. Así, puede adelantarse ya, es habitual en nuestro Derecho parlamentario que la norma per-

³¹ M. Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, pp. 161 y ss.

mita la ponderación de votos en la adopción de decisiones por los órganos, fundamentalmente en la Junta de Portavoces. Es decir, la fuerza de los Grupos Parlamentarios no sólo se centra en la «exigencia» de la disciplina de voto a los parlamentarios que convierte al Parlamento, en última instancia, en un foro de ratificación de decisiones tomadas en otras instancias.

A nadie se le escapa que configurar el voto ponderado como técnica habitual plantea problema, pues, teniendo el mandato un contenido individual, es difícilmente entendible que se instaure como fórmula normal de funcionamiento parlamentario un modo de votar que supone, precisamente, que los parlamentarios afectados no votan. Además, debería tenerse en cuenta que precisamente el voto ponderado no es reconocido como uno de los modos de votar por la regulación reglamentaria. El voto parlamentario es individual y se integra en el *ius in officium* del parlamentario ex artículo 23 CE, lo cual muy tardíamente ha acabado reconociendo el Tribunal Constitucional en STC 361/2006: «En primer término no parece que puedan plantearse dudas sobre el hecho de que el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en el *ius in officium* de los mismos. No ha habido, hasta ahora, un pronunciamiento claro al respecto, pero dicha pertenencia se deriva de la naturaleza misma de las cosas. Uno de los principales derechos/deberes de aquéllos es la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho al voto, ejercicio con el que manifiestan su postura en los acuerdos de las Asambleas. Si los parlamentarios tienen el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarias del Parlamento y a las de las comisiones de las que formen parte, así como a desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengan obligados, y en el artículo 70 del mismo reglamento se determina que dicho Parlamento tomará sus acuerdos, bien por asentimiento a la propuesta presidencial, bien por alguno de los sistemas de votación previstos, no es posible discutir que en la configuración legal de los derechos de los parlamentarios vascos se incluye el de ejercer el derecho al voto en las comisiones de las que formen parte y en el Pleno, de modo que la Sra. N.V. tiene, dentro de su *ius in officium*, la facultad de participar en las votaciones de los órganos del Parlamento Vasco de los que sea miembro y, en el caso concreto que nos ocupa, en las votaciones del Pleno de la Cámara».

A pesar de esto, no puede dejar de reconocerse que el voto ponderado es una técnica sin cuya existencia no podría funcionar el Parlamento tal y como hoy se le conoce. Pero debe reconocerse que, por la configuración individual del mandato parlamentario, la previsión del voto ponderado debe ser interpretada de forma restrictiva. Para empezar y como es sabido, el funcionamiento de la Junta de Portavoces está sometido en todos los Reglamentos Parlamentarios al régimen de voto ponderado. Debe reconocerse que es hasta cierto punto normal, pues es la única forma de juridificar la representación que se le supone a la Junta. Es la ponderación tan habitual fórmula de funcionamiento parlamentario que varios Reglamentos lo han definido, como es el caso del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 43.3 RCCLM señala que «sólo votarán los Portavoces de los Grupos Par-

lamentarios y cada Portavoz tendrá tantos votos como escaños tenga su Grupo en la Cámara»; o según la fórmula de la norma reglamentaria de las Cortes de Castilla y León, «según el número de Procuradores con que cuente cada Grupo Parlamentario en el Pleno», fórmula que también adoptan otros Reglamentos (art. 27 RPCAT y muy similar es la regulación del 29.2 RPV). O con alguna modificación, como los artículos 53.1 RAMU, 39.3 RPCANT, 43.2 RPN y 60 RAM, en donde se señala que «se imputará a cada Portavoz tantos votos cuantos Diputados integran el Grupo Parlamentario al que representa».

Y es que la adopción del sistema ponderado de votación está generalizado en los Reglamentos de los Parlamentos españoles y plantea otros problemas que no están siempre resueltos por la norma de índole práctica. Por ejemplo, la problemática no es sólo conceptual cuando existe Grupo Parlamentario mixto, pues resulta difícil ponderar los votos de un conjunto de parlamentarios en un solo sentido, cuando no hay sentido único del tal voto. La del Reglamento del Parlamento de Canarias es un ejemplo de regulación, pues de forma correcta se determina en el artículo 37.5 RPCANA que el portavoz del Grupo Parlamentario Mixto deberá acreditar (se entiende que por escrito) el sentido del voto de cada uno de los Diputados que lo integran.

Finalmente, hay que dejar constancia que los Reglamentos Parlamentarios utilizan la ponderación para la adopción de acuerdos de otros órganos. Sin ánimo exhaustivo, puede citarse que en el Reglamento del Congreso de los Diputados se prevé la ponderación para la adopción de decisiones por la Comisión de Estatuto (art. 48), las Comisiones de Investigación (art. 52), la resolución de empates en las sesiones de Comisión (art. 88) y en algunas ponencias en los procedimientos de reforma estatutaria (art. 140). Por su parte, en el Parlamento de Andalucía para la adopción de decisiones de la Comisión de estatuto de Diputados (art. 48), la de Gobierno Interior y Derechos Humanos (art. 49) y las Comisiones de Investigación (art. 53), también en el Parlamento de Andalucía para la resolución de empates en las sesiones de las Comisiones. Es similar la regulación del Reglamento de las Cortes Valencianas, pues prevé votación mediante criterio ponderado en la Comisión de Estatuto en la de Peticiones y en la de Gobierno Interior (art. 49), además de las Ponencias (art. 116) y la resolución de empates (art. 87). En el Parlamento de las Islas Baleares o en el de Canarias para la adopción de decisiones por las Ponencias (art. 116) y en el Reglamento de las Cortes de Aragón, las Ponencias (art. 52), las Comisiones de investigación (art. 64) y las Comisiones especiales de estudio. La Junta General del Principado de Asturias dispone también la ponderación para la resolución de empates (art. 61) y para las Ponencias (art. 65) y en el Parlamento de Cantabria también se prevé para la adopción de las decisiones de algunas Comisiones, como la de Estatuto de los Diputados (art. 52) y la de Peticiones (art. 53), siendo muy similar es la regulación del Reglamento del Parlamento de Galicia, pues prevé la adopción de decisiones mediante el sistema de voto ponderado en la Comisión de Estatuto (art. 47), de Peticiones (art. 48), y en las Comisiones Especiales (art. 50),

además de la resolución de empates en las sesiones de las Comisiones. En las Cortes de Castilla-La Mancha se prevé la ponderación de votos para resolver el empate en las votaciones (art. 117) y para la adopción de decisiones por la Comisión de Estatuto y Reglamento, mientras que en Castilla y León (art. 92), en el Parlamento de Navarra (art. 102) y en el Parlamento vasco (art. 31) sólo prevén el criterio ponderado para la resolución de empates en Comisiones. Por su parte, en la Asamblea de Extremadura se prevé la ponderación de votos sólo para la resolución de empates en Comisión (art. 92) y en la Asamblea de Murcia para las Ponencias (art. 67) y para la Comisión de Estatuto de los Diputados y Actividad Política. En el Parlamento de Cataluña se utiliza el sistema del voto ponderado para la adopción de decisiones por la Mesa ampliada (art. 29) y en las Comisiones cuya composición no sea proporcional (art. 47), como la de Estatuto, también para la resolución de empates en las votaciones de las Comisiones (art. 91) y en las Ponencias (art. 109). En el Reglamento del Parlamento de La Rioja se prevé el criterio ponderado de votación para las Ponencias (art. 39) y para la Comisión de Peticiones y defensa del ciudadano (art. 45) y en la Asamblea de Madrid para las Comisiones de Investigación (art. 75), la resolución de empates en Comisión (art. 126) y las Ponencias (art. 144). Todo este elenco orgánico no hace sino constatar que la votación ponderada es una técnica habitual, muy desarrollada en los Reglamentos parlamentarios, aunque de necesaria interpretación restrictiva si no hay previsión expresa.

3.3. Ejercicio de las funciones parlamentarias

Sería inútil sistematizar la participación de los Grupos Parlamentarios en el ejercicio de las funciones parlamentarias en todos los Reglamentos parlamentarios, pues sería tanto como intentar sistematizar todas las funciones reguladas en el Reglamento. Además, podría defenderse que no haría falta ni siquiera que hubiese ninguna previsión, pues parece que el Grupo Parlamentario estaría de por sí legitimado para solicitar cualquier intervención o pedir cualquier acuerdo de un órgano parlamentario. No obstante, todos los Reglamentos parlamentarios incluyen una previsión por la que los Grupos Parlamentarios pueden solicitar la convocatoria de las Comisiones; la creación de una Comisión de Investigación o de Comisiones especiales, solicitar la publicación de algunos acuerdos en el Boletín, solicitar la convocatoria de un órgano parlamentario, solicitar la convocatoria de una sesión extraordinaria, solicitar la convocatoria de una sesión secreta; la inclusión en el orden del día de un asunto que no hubiese cumplido todos los trámites; alteración del orden del día; intervenir en caso de alusiones; suspensión de una sesión; cierre de una discusión; reclamar la repetición en el recuento de una votación; solicitar la votación pública o por llamamiento; explicación del voto; petición de la tramitación de urgencia; solicitar la celebración de comparencias; presentar enmiendas a la totalidad; interponer recursos de reconsideración; formular objeciones en el caso de ejercicio de delegación legislativa; formular

interpelaciones; presentar mociones; incluir determinadas preguntas; presentar proposiciones no de ley; debate de las comunicaciones remitidas por el Gobierno o para presentar propuestas de resolución. Hasta aquí la intervención de los Grupos en el funcionamiento ordinario del Parlamento, pero los diferentes Reglamentos (e incluso Estatutos de Autonomía) han incluido algunas peculiaridades que puede ser interesante citar:

1. Como es sabido, la legitimación para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad está referido a un número de cincuenta Diputados o de cincuenta Senadores. Ya desde las SSTC 5/1981, o 42/1985, de 15 de marzo, se dejó claro por el Tribunal Constitucional que esta legitimación no está referida al Grupo Parlamentario, sino a una agrupación ocasional de miembros de una u otra Cámara. Así, en el fundamento jurídico segundo de la última sentencia citada se señala: «La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad no está atribuida en este caso, en efecto, a un órgano y ni siquiera a una parte de un órgano que, como sucede con el Grupo Parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional o *ad hoc* de 50 Diputados o 50 Senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una Ley. La agrupación surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los Diputados o Senadores no actúan en rigor como *litis consortes*, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la Ley, ha de ser siempre plural». No puede negarse, sin embargo, la función aglutinadora que pueden eventualmente desempeñar los Grupos Parlamentarios en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

2. En general, nuestro ordenamiento jurídico parlamentario atribuye la iniciativa legislativa a la Cámara, una vez que el texto de la proposición ha sido tomada en consideración por el Pleno. De modo previo, la forma de presentar iniciativas ante la Cámara está reservada a los parlamentarios y sólo de modo más excepcional se reconoce a los Grupos Parlamentarios. Hay algunas disposiciones muy relevantes en materia de iniciativa legislativa. Ya se han visto diversas normas estatutarias y reglamentarias que reconocen a los Grupos Parlamentarios la iniciativa legislativa, pero hay algún caso más. Así y aunque no es un supuesto único, merece la pena comentar, aunque sea de forma muy somera, el artículo 66 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias que atribuye competencia a la Mesa y a la Junta de Portavoces, para ejercer conjuntamente la iniciativa legislativa mediante «la elaboración de un texto legal sin previo proyecto o proposición de ley», para lo cual «se encargará la redacción del borrador a una Comisión Permanente Legislativa, la cual formará una Ponencia, integrada, como mínimo, por un Diputado de cada Grupo Parlamentario». Esta iniciativa ha de enmarcarse e interpretarse conforme lo dispuesto en el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias («corresponde a los miembros de la Junta General y al Consejo de Gobierno») y existe

en otros Reglamentos Parlamentarios, como en el artículo 113.b) del Reglamento del Parlamento de Cantabria; supuestos inhabituales, pues, por ejemplo, el artículo 108 RCD atribuye la iniciativa legislativa al «Congreso de los Diputados» sin que utilice la discutible fórmula de atribuir a iniciativa a los Grupos Parlamentarios, más que la determinación de que habrá de ser un número determinado de miembros el que habrá de presentar ante la Cámara la proposición de ley.

3. En cuanto al procedimiento de investidura, desde el artículo 99 de la Constitución se cuida mucho la redacción y no se utiliza la denominación «Grupo Parlamentario», sino la más amplia de «grupo político con representación parlamentaria» que engloba también a los Grupos Parlamentarios, y que incluye a otras agrupaciones sin la importancia parlamentaria para constituir Grupo, aunque puedan tener una importancia decisiva en el procedimiento de confianza. En este sentido, algunos Estatutos de Autonomía disponen que la proporción se verifique no sobre la base de los Grupos Parlamentarios, sino de estos grupos o formaciones. En efecto, incluso las normas estatutarias prevén que sean los Grupos Parlamentarios los que deben ser consultados por la Presidencia del Parlamento, en el momento previo a la propuesta de candidato alternativo.

Finalmente, en ocasiones la proporcionalidad es exigida para el ejercicio de funciones tan importantes como la designación de Senadores no se realiza en función de la importancia numérica de los grupos, sino que se realiza en función de la importancia numérica de las formaciones políticas (por ejemplo, el art. 24.5 de la proyectada reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Se puede plantear si, en caso de que la norma guarde silencio y nada disponga en esta función, pudiese existir un acuerdo que no recogiese la proporcionalidad de estos Diputados no integrados en ningún grupo. En este sentido, poca duda cabe de que el órgano parlamentario no debería olvidar en ningún caso que la representación no se efectúa mediante grupos asociativos interpuestos, o entre grupos o partidos políticos. En efecto, siendo la representación individual, no debería olvidarse una fracción de la misma sobre la base de que no se ha podido constituir en grupos conforme al Reglamento parlamentario. En cualquier caso, hay Reglamentos que son extraordinariamente claros en este sentido, como el Reglamento del Parlamento de Cataluña que determina que la Mesa y la Junta de Portavoces fijan el «número de Senadores que corresponde proporcionalmente a cada Grupo Parlamentario», en una fórmula que se repite en otras ocasiones, como los artículos 174 RAEX, 165.2 RPGAL, 225.2 RAM o 201.2 RPNA.