

Constitución y extinción de un grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados *(Especial referencia al caso de coalición canaria en la VIII legislatura)*

David Giménez Gluck
*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA CONSTITUCIÓN DE UN GRUPO PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES.– III. EL SUPUESTO DE COALICIÓN CANARIA: CUATRO LEGISLATURAS CON GRUPO PROPIO SIN ALCANZAR LOS REQUISITOS REGLAMENTARIOS DE CONSTITUCIÓN.– IV. CONSECUENCIAS DE LA REBAJA DEL NÚMERO DE DIPUTADOS PARA LA FORMACIÓN DE GRUPO PARLAMENTARIO PROPIO.– V. LA RESPUESTA DEL NUEVO REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.– VI. LA EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. EL SUPUESTO DE COALICIÓN CANARIA EN LA VIII LEGISLATURA.– VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Hace ya muchos años que el parlamentarismo liberal, propio del siglo XIX, dio paso al parlamentarismo racionalizado, en el que los grupos políticos que componen el Parlamento tienen un papel fundamental en el funcionamiento del mismo, muy por encima, y cada vez con más claridad, del que tienen los parlamentarios individualmente considerados. En el parlamentarismo contemporáneo los verdaderos actores que determinan la estructura y el ejercicio de las funciones de las Cámaras Legislativas no son los miembros de la asamblea sino los grupos parlamentarios que se forman en torno a ellos. Como

señala Cano Bueso, esta transformación viene producida por la irrupción del partido político en el Parlamento, convirtiendo a los parlamentarios, portadores de un mandato representativo que perseguían el interés general bajo el criterio exclusivo de su conciencia –en realidad, ésta es una visión muy idealizada que nunca se correspondió exactamente con la realidad–, en diputados elegidos en la lista de un partido político, que actúan con voto disciplinado en el marco de un grupo parlamentario comprometido con un programa electoral sometido a sufragio de los ciudadanos¹.

Por tanto, los grupos parlamentarios, como extensión de los partidos políticos en el Parlamento, ejercen una función central en la vida política de las Cámaras, y concretamente, en la del Congreso de los Diputados, que es la que nos ocupa. Los grupos parlamentarios impulsan gran parte de la iniciativa legislativa, componen las Comisiones y la Diputación Permanente, integran la Junta de Portavoces, se distribuyen los tiempos en los debates legislativos y en los de control al Gobierno. Monopolizan, en resumen, la vida parlamentaria. Además de ello, reciben una sustanciosa subvención económica, así como medios materiales y personales para poder ejercer sus funciones de manera eficaz y digna.

Como consecuencia de todo lo expuesto, todos los diputados deben estar adscritos a algún grupo, pues fuera de los mismos no existe posibilidad real de ejercer las labores parlamentarias². Sin embargo, hay una gran diferencia, tanto desde el punto de vista político como material, entre tener grupo parlamentario propio o pertenecer al Grupo Mixto, que es el grupo parlamentario donde se ubican los diputados de distinta procedencia política que no han conseguido formar uno o adscribirse a alguno ya existente. El dinero a repartir por las subvenciones es menor, los tiempos consumidos en los debates mucho más cortos, la presencia en los órganos decisorios de la Cámara, como la Junta de Portavoces, claramente disminuida³. De ahí que, para los partidos políticos que han obtenido representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, sea cada vez más importante conseguir formar un grupo parlamentario propio, pues ello les asegura mayor presencia en el funcionamiento de la Cámara y, sobre todo, mayor presencia mediática de sus propuestas e iniciativas, a consecuencia de lo cual obtienen mayor rédito político a su participación en la vida parlamentaria.

Con el objetivo de racionalizar el funcionamiento del Congreso de los Diputados, su Reglamento ha establecido unos requisitos mínimos para per-

¹ CANO BUESO, Juan: «Grupos Parlamentarios y Representación Política» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, Valencia, 2001, p. 53.

² Como señala enfáticamente CARRO MARTÍNEZ un diputado fuera del grupo, no es nada, y dentro de un grupo lo puede ser todo (ver CARRO MARTÍNEZ, Antonio: «Los Grupos Parlamentarios» en *Revista de las Cortes Generales*, 17, Segundo Cuatrimestre 1989, p. 30).

³ Sobre las especiales características del Grupo Mixto desde un punto de vista económico ver CORTÉS BURETA, Pilar: «El carácter proporcional de la subvención fija del grupo mixto: Comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, 2002, pp. 209-215.

mitir a una formación política con representación parlamentaria obtener grupo parlamentario propio. Sin embargo, una de estas formaciones políticas, Coalición Canaria, ha conseguido, desde 1993, tener dicho grupo sin cumplir la literalidad de los requisitos establecidos en el Reglamento del Congreso, hasta que a mediados de 2007, por el abandono de uno de sus miembros, se produjo la disolución automática del mismo. El estudio de este caso concreto nos servirá de ejemplo para analizar críticamente la normativa y práctica parlamentaria que ha permitido esta situación.

II. LA CONSTITUCIÓN DE UN GRUPO PARLAMENTARIO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES

La constitución de un grupo parlamentario puede definirse como el acto por el que de manera expresa y formalizada los miembros de un grupo político manifiestan a los órganos competentes de la Cámara su decisión de llegar a ser un grupo parlamentario, al reunir los requisitos reglamentariamente establecidos⁴. Estos requisitos se establecen en los artículos 23 y 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados (desde ahora RCD), en el Título II dedicado a los Grupos Parlamentarios⁵.

Son requisitos formales para la constitución de un grupo parlamentario que la solicitud se haga mediante un escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, firmado por todos los que deseen constituir el Grupo, donde conste la denominación de éste y de todos los miembros, de su portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle (art. 24.2 RCD) y que dicha solicitud se haga dentro del plazo de 5 días hábiles siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara (art. 24.1 RCD).

El plazo de 5 días supone que, una vez transcurridos los mismos, no se podrán crear grupos parlamentarios en el curso de la legislatura⁶. Ello se justifica, por un lado, por las necesidades de funcionalidad de la Cámara, a efecto de diseñar el módulo de proporcionalidad, la designación de miembros en las Comisiones, etc., y, por otro, en el intento de que los grupos parlamentarios reflejen tal cual el panorama político emanado de las urnas, sin que los poste-

⁴ MORALES ARROYO, José M.ª: *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1990, p. 127.

⁵ Un interesante repaso al debate parlamentario que condujo a la aprobación de dichos preceptos en SAINZ ARNÁIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pp. 104-111 y 139-144.

⁶ Hay algún autor que discrepa de dicho planteamiento. Así, SANTAOLALLA opina que la posibilidad de creación de nuevos grupos parlamentarios en el curso de la legislatura daría mayor flexibilidad al juego político y sería más acorde con el principio de libertad de creación y funcionamiento de los partidos. Ver SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Editorial Nacional, 1984, pp. 107 y ss. En todo caso, se esté de acuerdo o no, el art. 24 RCD es tan nítido que deja poco margen para la interpretación.

riores avatares de los partidos pueda alterar dicho diseño⁷. Ninguna de estas dos razones concurre en el supuesto recogido en el art. 28.2 del Reglamento del Senado, donde se permite la constitución de un Grupo Parlamentario a lo largo de la legislatura cuando la mayoría de los senadores que pretenden constituirlo hayan sido designados por una o varias Asambleas legislativas de CCAA, formalizándose la presentación del escrito en los 5 días hábiles siguientes a la presentación de las credenciales emitidas por las mismas. En realidad, la modificación de la composición de los Grupos responde a la modificación de la composición de la Cámara, posibilidad que no se plantea en el Congreso de los Diputados.

El Acuerdo de la Mesa del Congreso, en el que se verifica el cumplimiento de los requisitos, tiene un carácter exclusivamente formal. Como ocurre con el registro de asociaciones, el acto de voluntad de los diputados de formar grupo parlamentario es el que constituye dicho acto constitutivo, no la resolución de la Mesa, que se limita a ejercer un control formal respecto al cumplimiento del Reglamento, sin margen alguno de discrecionalidad para rechazar aquello que se ajuste al mismo⁸.

Además de estos requisitos formales, los diputados que quieren formar grupo parlamentario deben cumplir una serie de requisitos materiales, recogidos en el art. 23 RCD. La doctrina ha sistematizado los mismos, dividiéndolos entre el requisito numérico –la exigencia de un número mínimo de diputados– y el requisito ideológico –la exigencia de una coherencia ideológica entre los integrantes del grupo⁹–.

El RCD señala que para constituir grupo parlamentario los diputados que lo soliciten deben formar un número igual o superior a 15, y, de manera subsidiaria, un número igual o superior a 5 siempre que hubiesen obtenido un número de votos no inferior al 15% en las circunscripciones por las que se hubieren presentado o el 5% en el conjunto de la Nación. La conclusión es que el Reglamento utiliza como regla general un criterio numérico (un mínimo de 15 diputados) y, de manera subsidiaria y con el objetivo de integrar a las minorías¹⁰, un criterio numérico-ideológico (5 diputados si el

⁷ ALBA NAVARRO, Manuel: «La creación de Grupos Parlamentarios durante la legislatura» en *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, p. 89.

⁸ Como señala SAIZ ARNAIZ, ni la Mesa, ni ningún otro órgano parlamentario, se encuentran legitimados por norma alguna para no permitir la formación de un GP que cumpla los requisitos reglamentariamente establecidos (SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios...* op. cit.; pp. 110-111).

⁹ Del estudio del Derecho Comparado se puede concluir que el requisito ideológico consiste principalmente en la exigencia de que los parlamentarios hayan sido elegidos en la misma lista electoral de una coalición o partido político, aunque en algunos países, como en Francia, también se exige la remisión de una declaración programática o ideológica acerca de los objetivos y medios políticos del Grupo Parlamentario que se desea formar (ver PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, Fernando: *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 114-117).

¹⁰ La existencia en España de minorías nacionalistas obliga al Reglamento del Congreso a buscar fórmulas para integrarlas. Este reto no se plantea en otras democracias, como la americana, donde un sistema bipartidista perfecto conduce a la existencia de cuatro Grupos Parlamentarios, los Demócratas de la Cáma-

partido al que representan ha obtenido un determinado porcentaje de votos en las urnas). Para cerrar el círculo, el art. 23.2 RCD establece un límite exclusivamente ideológico: la prohibición de formar Grupo Parlamentario separado a los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado¹¹. No se prohíbe, sin embargo, que un grupo parlamentario pueda estar formado por diputados elegidos en listas electorales distintas; de hecho, dicha posibilidad se concreta específicamente en el art. 23.1 RCD, al señalar que «diputados de una o varias formaciones políticas» pueden formar grupo parlamentario propio.

El establecimiento de estos límites materiales responde a una finalidad específica: evitar que la proliferación indiscriminada de grupos parlamentarios pueda afectar a la organización y el buen funcionamiento de la Cámara. No hay más que imaginar la extensión que tendrían los debates si todas las formaciones políticas que han obtenido representación parlamentaria pudieran optar por tener un grupo propio. La vida parlamentaria se haría inviable. Pero los límites tampoco pueden ser tales que supongan una limitación excesiva del necesario pluralismo político y del principio representativo. El RCD combina, a mi modo de ver con bastante acierto, el acceso de las minorías nacionalistas y regionalistas más representativas a la obtención de grupo parlamentario con la garantía del buen funcionamiento de la Cámara, pero es excesivamente exigente con aquellas fuerzas que tienen una implantación en todo el territorio nacional, con una representación en torno al 5%, como es el caso de IU¹².

ra de Representantes, los del Senado, los Republicanos de la Cámara y los del Senado, sin posibilidad de ningún otro (PATTERSON, Samuel C.: «Los grupos parlamentarios en el Congreso de Estados Unidos» en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrigue Furió Cerial*, números 14/15, invierno/primavera de 1996, p. 5).

¹¹ Este límite fue introducido para impedir lo que había ocurrido en las legislaturas anteriores a la aprobación del Reglamento en 1982, en las que el Partido Socialista disponía de tres grupos parlamentarios en la Cámara (el Grupo Socialista, Grupo Socialista Vasco y Grupo Socialista Catalán), con el consiguiente beneficio en el reparto de tiempos de debate y demás prerrogativas parlamentarias que ello acarrea.

¹² De hecho, IU, Unió de l'Esquerra Catalana y EE se quedaron en la III Legislatura sin grupo propio por no llegar al 5% de votos emitidos en todo el territorio nacional, habiendo obtenido 999.123 votos (el 4.87% de los votos emitidos en el conjunto de la Nación) y 9 escaños, 7 de IU a los que se sumaron 2 de EE. La Mesa del Congreso rechazó, en un último intento de la Coalición Electoral por tener grupo propio, que a esos votos se pudieran unir los de las coaliciones electorales Plataforma Galeguista e da Esquerda Unida e Izquierda Canaria Unida que, aunque no habían concurrido a las elecciones con Izquierda Unida y no habían obtenido ningún diputado, habían firmado con esta coalición electoral un protocolo de colaboración. La Mesa, el 23 de julio de 1986, adoptó un acuerdo en el que rechazaba dicha posibilidad, e IU tuvo que integrarse en el Grupo Mixto. Para un repaso más pormenorizado de este supuesto ver la «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre requisitos materiales para la constitución del grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados», publicada en la *Revista de las Cortes Generales*, 34, Primer Cuatrimestre 1995, pp. 218-220.

III. EL SUPUESTO DE COALICIÓN CANARIA: CUATRO LEGISLATURAS CON GRUPO PROPIO SIN ALCANZAR LOS REQUISITOS REGLAMENTARIOS DE CONSTITUCIÓN

En abril de 2004, la formación política Coalición Canaria, con tres diputados elegidos por sus listas en las elecciones de 14 de marzo de 2004, constituyó grupo parlamentario propio. El mecanismo del que se valió fue similar, aunque no idéntico, al que había utilizado en las tres anteriores legislaturas. Esta vez presentó un escrito a la Mesa, fechado en 2 de abril de 2004, en el que los diputados elegidos bajo sus siglas, los Sres. Paulino Rivero, Román Rodríguez y Luis Mardones, solicitaban la formación de un Grupo Parlamentario, al mismo tiempo que dos diputados socialistas elegidos por la circunscripción de Toledo, los sr. Alejandro Alonso Núñez y Raquel de la Cruz Valentín, solicitaban, en otro escrito fechado en la misma fecha, asociarse al mismo. La Mesa del Congreso, reunida el 13 de abril de 2004, acordó por mayoría, con la abstención de cuatro de sus miembros, que dichos diputados cumplieran con los requisitos mínimos exigidos por el RCD para constituirse como grupo parlamentario. Una vez formado el Grupo, los dos diputados socialistas lo abandonaron para integrarse en el Grupo Socialista tan pronto como se lo permitió el art. 27.1 RCD, es decir, en los 5 primeros días de cada período de sesiones. Concretamente lo hicieron el 1 de septiembre de 2004.

Este proceder, como ya se ha comentado, no era ni mucho menos novedoso para Coalición Canaria.

En la V Legislatura, el 5 de julio de 1993, 4 diputados de CC –don Lorenzo Olarte, don Luis Mardones, don José Carlos Mauricio y don Adán Martín– solicitaron junto a don José María Mur Bernad, elegido por la lista electoral presentada por el Partido Aragonés Regionalista, la constitución de un grupo parlamentario. La Mesa del Congreso, el 6 de julio de 1993, acordó tener por constituido el Grupo Parlamentario. El 7 de julio, un día después, el representante del PAR solicitó pasar al Grupo Mixto¹³. El 8 de julio, la Mesa acordó aceptar la baja del sr. Mur del Grupo Parlamentario de CC y su adscripción al Grupo Mixto, y el 27 de julio acordó rechazar la propuesta de declarar la caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por el hecho de que, una vez constituido, uno de sus Diputados lo abandonara. La Mesa decidió que no existían elementos suficientes para acreditar que se había producido un fraude de ley porque, aunque se podía presumir que todo había sido una puesta en escena para defraudar la norma reglamentaria, el fraude de ley no puede deducirse de meras presunciones, sino de hechos plenamente acreditados¹⁴.

¹³ Conviene recordar que el RCD circunscribe a los 5 primeros días de cada período de sesiones la adscripción de diputados a otros grupos parlamentarios, mientras que la adscripción al Grupo Mixto se realiza desde el momento en que se abandona el Grupo al que se pertenecía.

¹⁴ En la nota de la Secretaría General que fundamenta dicho acuerdo no se concluye que este proceder no sea un fraude de ley, sino que, dado que el sr. Mur fue designado portavoz adjunto del Grupo Parlamen-

En la VI Legislatura, Coalición Canaria volvió a obtener 4 diputados. En esta ocasión, los diputados que se unieron a éstos para formar grupo parlamentario fueron los de Unión del Pueblo Navarro, concretamente los sres. Del Burgo Tajadura y Pérez Lapazarán. La Mesa del Congreso, el 9 de abril de 1996, aceptó la constitución del mismo, señalando que una interpretación finalista del art. 23.2 del Reglamento impide que formaciones políticas que no se han enfrentado ante el electorado –como el Partido Popular y Unión del Pueblo Navarro– formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto. Estos diputados, como ya habían anunciado, abandonaron el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria para pasar al Grupo Parlamentario Popular en cuanto reglamentariamente pudieron. Concretamente lo hicieron el 10 de septiembre de 1996.

En la VII Legislatura, el procedimiento fue muy similar. El acuerdo de la Mesa del Congreso, de 12 de abril de 2000, declaró constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria con 4 diputados procedentes de esta Coalición y tres de la Unión del Pueblo Navarro, los dos de la anterior legislatura y la sra. Gorri Gil, que abandonaron el mismo el 1 de septiembre de 2000, el primer día que se lo permitió el Reglamento. El acuerdo se tomó por unanimidad, sin que nadie se manifestara en contra ni se solicitara ningún informe a la Secretaría General.

Sin embargo, cuando no ha sido Coalición Canaria la que ha pretendido utilizar diputados de otras formaciones políticas para formar grupo propio la Mesa del Congreso ha sido bastante más estricta en la aplicación del Reglamento. Se está haciendo referencia a la solicitud, cursada el 6 de abril de 2000 por don Francisco Rodríguez Sánchez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano y don Guillermo Vázquez Vázquez, elegidos diputados por el Bloque Nacionalista Galego, y don José Erkoreka Gervasio, elegido diputado por Vizcaya por el Partido Nacionalista Vasco, y don Jordi Martí i Galbis, diputado por Barcelona elegido en la lista de Convergencia i Unió, para formar el Grupo Parlamentario Gallego. La Mesa de 12 de abril de 2000, por cinco votos contra cuatro, acordó denegar la constitución de dicho Grupo Parlamentario. Tras ratificarse la Mesa, el 17 de abril de 2000, en la decisión adoptada, los diputados presentaron un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por violación de los artículos 14, 23.1 y 23.2 de la Constitución. Este recurso fue desestimado en la STC 64/2002, de 11 de marzo.

La razón por la que la Mesa rechazó la posibilidad de que se constituyera dicho Grupo Parlamentario fue la imposibilidad de que los diputados del PNV

tario de Coalición Canaria, ello podría indicar una cierta voluntad de permanencia en el mismo, por lo que no se acredita suficientemente que todo estuviera orquestado con anterioridad y que el abandono no tuviera otra causa que defraudar la norma (ver «Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados acerca de la incidencia sobre un Grupo Parlamentario del cambio de grupo por parte de un señor diputado» en *Revista de las Cortes Generales*, 31, Primer cuatrimestre 1994, pp. 183-197).

y CIU pudieran invocar la obtención de un mismo porcentaje de votos para la constitución de Grupos diferentes. Es decir, dado que las formaciones políticas a las que pertenecían ya habían utilizado el porcentaje del 15% de los votos emitidos en las circunscripciones por las que se presentaban para posibilitar la formación del Grupo Parlamentario Catalán y el Grupo Parlamentario Vasco, los diputados no podían volver a utilizar dicho porcentaje para constituir otro Grupo Parlamentario. Los solicitantes del mismo argumentaron, sin embargo, que el porcentaje de votos correspondía a cada Diputado, no a la formación por la que se presenta. De esta forma, el Diputado Erkoreka del PNV y el diputado José Martí de CIU habrían superado el 15% de los votos computables en su circunscripción para la formación del Grupo Parlamentario Gallego, y el resto de sus compañeros de lista habrían superado el 15% de los votos, computables para la formación de sus respectivos Grupos Parlamentarios. Según este argumento, el voto en nuestro sistema electoral es un voto plurinominal, esto es, un voto a todos y cada uno de los candidatos que integran la lista¹⁵. Y cada Diputado puede después elegir utilizar este porcentaje para formar Grupos Parlamentarios distintos, aunque hayan sido elegidos por la misma lista, si así lo desean. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su STC 64/2002, de 11 de marzo, no coincide con este planteamiento. Según el Alto Tribunal, «del aserto de que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que las proponen como candidatos al electorado no puede deducirse(...)que en un sistema de listas cerradas y bloqueadas(...)los votos son recibidos por los candidatos y deben imputárseles individualmente a éstos. (...) La exigencia de porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el segundo inciso del art. 23.1 RCD, en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, **únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas** en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario (FJ5)». De todo ello, el TC deduce que la interpretación realizada por la Mesa no es ni arbitraria ni desproporcionada. Además, señala que el art. 23.2 RCD veda la posibilidad de que los Diputados pertenecientes al mismo partido o que no se hayan enfrentado ante el electorado formen grupos parlamentarios distintos, supuesto en el que hubieran incurrido los diputados elegidos por CIU y por el PNV.

En mi opinión, la STC 64/2002 resume la doctrina correcta. Hay una serie de requisitos reglamentarios para la constitución de los Grupos Parlamentarios, requisitos que el Grupo Parlamentario Gallego no superaba. Como señala Morales Arroyo, «de igual manera que resulta imposible que un diputado

¹⁵ De esta opinión es también MARCO MARCO, Joaquín J.: «La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del Grupo Parlamentario Gallego en la VII Legislatura» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 2001, pp. 135-136.

sea computado dos veces para constituir grupo distinto, resulta inaceptable el intento de utilizar el mismo porcentaje de votos de una misma fuerza para formar al unísono dos grupos diferentes»¹⁶. Además, y como argumento más sólido en contra de su constitución, el Grupo Parlamentario Gallego incluía entre sus miembros a dos diputados que incurrían en la prohibición expresa del art. 23.2 RCD, arriba descrita.

Pero inmediatamente, si se asume esta doctrina, se ha de llegar a la conclusión de que las sucesivas constituciones del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en la V, VI, VII y VIII Legislatura se han producido contraviniendo los requisitos reglamentarios mínimos exigibles, al incurrir en fraude de ley y en la prohibición del art. 23.2 RCD. O, como mínimo, en alguna de estas dos circunstancias.

Como ya se vio más arriba, la posibilidad de que existiera fraude de ley en la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria fue analizada en el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 27 de julio de 1993. El art. 6.4 del Código Civil señala: «Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir». Por tanto, para que exista fraude de ley se exigen dos requisitos: 1) que el acto o la serie de actos suponga la violación efectiva de una norma, a la que se denomina norma defraudada; y 2) que la norma en la que se ampara tal acto o serie de actos, a la que denominaremos norma de cobertura, no proteja el ordenamiento jurídico, porque su finalidad o contenido sean distintos a los pretendidos por aquél. Además de ello, se exige que subjetivamente se pueda apreciar una voluntad defraudatoria.

En este caso, la norma defraudada sería el art. 23 RCD que exige para la constitución de un grupo parlamentario 5 diputados, cuya finalidad es, obviamente, que dicha composición se mantenga en el tiempo. No tendría sentido que la finalidad de esa norma no fuera otra que impedir grupos parlamentarios excesivamente pequeños que puedan entorpecer el desarrollo de la vida parlamentaria. La norma de cobertura es, por un lado, la posibilidad de que diputados de varias formaciones políticas puedan formar un grupo parlamentario y, por otro, que un diputado pueda abandonar un grupo parlamentario para integrarse en otro o en el Grupo Mixto. Estas normas se utilizan con la finalidad de defraudar el art. 23 RCD, no con la finalidad para la que están concebidas. Por tanto, si se logra demostrar que el abandono del Grupo Parlamentario estaba previamente pactado, que sólo se trataba de un préstamo de diputados para superar el mínimo establecido por el Reglamento, existirá, sin duda, fraude de ley.

La razón por la que la Mesa no se inclinó por apreciar fraude de ley en 1993 fue porque, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, éste no

¹⁶ MORALES ARROYO, José María: «La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 2001, p. 225.

puede deducirse de meras presunciones, sino de hechos plenamente acreditados. En opinión de la Mesa, no estaba plenamente acreditado que el Diputado del PAR hubiera tenido intención de abandonar la disciplina del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en el momento de su constitución, y no posteriormente. No estaba suficiente probado que todo fuera una puesta en escena diseñada para defraudar el requisito reglamentario de exigir un mínimo de 5 diputados para la constitución de un Grupo Parlamentario, por lo que se decidió que no se podía concluir, con la mera presunción de que ello había sido así, que existía fraude de ley.

La contradicción entre la creación del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en la VI, VII y VIII Legislatura y el tenor literal del art. 23.2 RCD es evidente. Éste dice: «En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado». En 1996 y en 2000 diputados de Unión del Pueblo Navarro, partido político que no se habían enfrentado al Partido Popular ante el electorado, por existir un pacto entre ambos, todavía en vigor, por el cual este último no presenta listas electorales propias en Navarra a cambio de que el primero se integre en el Grupo Parlamentario Popular y apoye la política nacional de este partido, formaron parte de un Grupo Parlamentario —el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria— separado del Grupo Parlamentario Popular. En 2004 fueron dos diputados del PSOE los que hicieron lo propio: en este caso ni siquiera se trataba de dos formaciones que no se habían enfrentado ante el electorado sino de miembros del mismo partido. La Mesa del Congreso de los Diputados, sin embargo, en todas estas ocasiones, decidió validar la constitución de dichos Grupos Parlamentarios. La argumentación fue expuesta en la primera de estas decisiones, la que corresponde a la VI Legislatura, acordada el 9 de abril de 1996. Concretamente, el Acuerdo de la Mesa hace expresa referencia a una «interpretación finalista del art. 23.2 del Reglamento, en el sentido de que éste impide que formaciones políticas que no se han enfrentado ante el electorado formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto».

Este acuerdo es francamente criticable. Es especialmente significativo que el Tribunal Constitucional, en su STC 64/2002, se encargue de subrayar expresamente que el hecho de no considerar este acuerdo como término de comparación válido de una supuesta discriminación contra el Grupo Parlamentario Gallego no significa que entre a valorar positivamente la interpretación que, sobre el art. 23.2 RCD, desarrolla la Mesa. Según el Alto Tribunal, «no le corresponde pronunciarse aquí a ahora, por no ser el objeto de su enjuiciamiento, sobre la correcta constitución o no del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, tanto en la VI como en la actual Legislatura, sino únicamente constatar, a los efectos que interesan a este recurso de amparo, la falta de identidad entre el supuesto considerado en este proceso y el ofrecido como término de comparación por los demandantes» (FJ7).

Pero si aisladamente considerado es un acuerdo con una argumentación jurídicamente pobre, su conexión con la empleada por la Mesa en 1993 respecto al fraude de ley, la convierte en abiertamente contradictoria. Se ha de recordar que, cuando la Mesa decide que no existe fraude de ley lo hace, si nos atenemos a la Nota de la Secretaría General, porque considera que no está suficientemente acreditado que el Diputado del PAR que posteriormente abandonó el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria tuviera efectiva intención de hacerlo con anterioridad a la formación del Grupo, esto es, hubiera orquestado con Coalición Canaria que se iba a prestar a ayudarles a formar grupo propio para después abandonarlo inmediatamente. Por tanto, el elemento subjetivo de voluntad de continuidad de todos los miembros de un Grupo Parlamentario es elemento clave para evitar hablar de fraude de ley. El razonamiento es el siguiente: si el Reglamento del Congreso exige cinco diputados para constituir grupo parlamentario lo hace porque quiere que no haya grupos parlamentarios de menos de cinco diputados a lo largo de la legislatura. Si se cumple esta norma en su literalidad, pero con la intención real de constituir un grupo parlamentario de tres o cuatro miembros, utilizando dos diputados prestados de otros grupos, habrá fraude de ley. Ahora bien, como no se podía acreditar suficientemente que ésta hubiera sido la verdadera intención de la formación de estos Grupos, no se consideró que existía el mismo.

Tres años después, en 1996, Unión del Pueblo Navarro cede dos diputados a Coalición Canaria para formar Grupo Parlamentario, y lo abandonan en cuanto tienen oportunidad. Si se considera plenamente acreditado que este abandono se produjo de manera pactada, es decir, que ya se había previsto con anterioridad que fueran diputados prestados a Coalición Canaria que no iban a integrar dicho grupo en el transcurso de la legislatura, es evidente que estamos ante un evidente fraude de ley. Por tanto, no se entiende cómo el argumento de la Mesa para permitir la participación de diputados de Unión del Pueblo Navarro en la formación de un Grupo diferente del Grupo Popular, en contra de lo señalado en el art. 23.2 RCD, pueda ser la aplicación de una «interpretación finalista del mismo, en el sentido de que éste impide que formaciones políticas que no se han enfrentado ante el electorado formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto». Si se considera *a priori* que estos diputados están «cedidos» para formar otro Grupo Parlamentario, es decir, que existe una cesión temporal de los mismos para cumplir los requisitos mínimos con la intención de abandonarlo con posterioridad, se trata de un fraude de ley, según la interpretación que hizo la Mesa tres años antes. Y si no se considera así, incurre en la prohibición del art. 23.2 RCD.

En realidad, cuando se dice que se puede evitar dicha prohibición del art. 23.2 RCD si se trata de una cesión de diputados y no de la formación de grupos parlamentarios separados se está conduciendo el razonamiento jurídico a un callejón sin salida. Y se está contribuyendo a pensar que la decisión de la Mesa, más que jurídica, fue política. Coalición Canaria se ha caracterizado,

desde 1996, por fijar la posibilidad de tener grupo parlamentario propio como un elemento de negociación con la mayoría que sostiene al Gobierno, que habitualmente tiene mayoría, a su vez, en la Mesa del Congreso de los Diputados. El apoyo parlamentario de Coalición Canaria en la sesión de investidura del candidato del Grupo mayoritario depende, principalmente, de que se le ayude a formar grupo parlamentario. Esta situación política es clave para entender cómo la Mesa en las distintas legislaturas ha ido realizando interpretaciones tan generosas del Reglamento, a veces incluso contradictorias, con el objetivo de que Coalición Canaria alcanzara este objetivo.

IV. CONSECUENCIAS DE LA REBAJA DEL NÚMERO DE DIPUTADOS PARA LA FORMACIÓN DE GRUPO PARLAMENTARIO PROPIO

De todo lo expuesto, se esté o no de acuerdo con el proceder de la Mesa, se ha de extraer una conclusión: el número de diputados que una formación política con representación parlamentaria necesita tener para formar grupo parlamentario propio ya no se sitúa en cinco diputados, siempre que dicha formación política logre llegar a un acuerdo con alguna otra fuerza parlamentaria para que le preste algunos diputados de forma temporal para salvar el requisito de constitución. Como el Reglamento establece el mínimo de cinco diputados por una serie de razones, y ese mínimo ya no existe, conviene hacer un análisis, aunque sea esquemático, de cuáles son las consecuencias de esa rebaja del criterio numérico que, por la vía de hecho, ha realizado la Mesa del Congreso.

La finalidad que se pretende con el establecimiento del criterio numérico es garantizar la funcionalidad parlamentaria, evitando una proliferación de grupos parlamentarios que la obstaculice¹⁷. Se pretende impedir un excesivo fraccionamiento político que ponga en peligro la actividad de la Cámara y redunde en perjuicios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales¹⁸. La extensión de los debates o la sobrerrepresentación de las minorías en las Comisiones Parlamentarias son algunas de estas consecuencias negativas que se tratan de evitar¹⁹.

Con esta finalidad, el RCD establece, en su art. 23, un mínimo de 5 diputados para poder formar grupo parlamentario propio. Para el Reglamento, éste es el número mínimo de diputados que combina la funcionalidad parlamentaria con el respeto del principio representativo y el pluralismo, que exige una

¹⁷ SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios...* op. cit.; p. 101.

¹⁸ MORALES ARROYO, José M.: «La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario...* op. cit.; p. 208.

¹⁹ Como dice TORRES DEL MORAL, de no existir el criterio numérico, estos grupos tendrían más participación en la vida parlamentaria, con notorio e injustificado trato de favor (TORRES DEL MORAL, Antonio: «Los grupos parlamentarios» en *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, p. 43).

efectiva presencia parlamentaria de las minorías más representativas, efectividad que sólo se puede conseguir plenamente a través de la constitución de grupo parlamentario. Cinco diputados es, por tanto, la línea que marca para el RCD el equilibrio entre ambos intereses. Ni uno más ni uno menos. Se podrá discutir si es un límite excesivamente elevado²⁰, pero no que es el límite que ha decidido el legislador. Al cambiar *de facto* dicho límite, a consecuencia de la interpretación excesivamente laxa que hace la Mesa del mismo, se producen unas consecuencias no deseadas por el ordenamiento jurídico.

La consecuencia más directa es la posibilidad cierta de un excesivo fraccionamiento de la Cámara, por encima del que pretende el legislador. Este excesivo fraccionamiento no ha sido por ahora preocupante porque sólo ha habido un partido político que ha logrado tejer las alianzas necesarias para sortear la norma. Sin embargo, la extensión de dicho privilegio al resto de minorías parlamentarias con menos de 5 diputados y más de tres —más adelante se explicará la razón por la que el límite «real» se sitúa actualmente en tres— se hace inevitable. En contra de esta opinión se podrá alegar que ello no es así, como demuestra el supuesto del BNG. Esto es, que siempre cabrá una interpretación más estricta por parte de la Mesa que impida la proliferación de este privilegio a otros grupos. Pero ello deriva en una consecuencia todavía más perniciosa: la discriminación.

Si para evitar la excesiva proliferación de grupos parlamentarios se circunscribe el privilegio a aquellos que siempre garantizan apoyo parlamentario a la mayoría, como es el caso de Coalición Canaria, se produce una evidente discriminación a favor de este grupo, que ostenta una especie de monopolio sobre la rebaja del criterio numérico establecido por el RCD, por el simple hecho de que es una formación política que tiende a practicar el apoyo al Gobierno a cambio de la constitución de su Grupo Parlamentario.

Esta discriminación es muy importante a todos los efectos, tanto políticos como financieros. La repercusión política de la actividad parlamentaria de CC en la VIII Legislatura, con tres diputados, ha sido mucho más importante que la del BNG en la VII Legislatura, con tres diputados también. Su participación en los debates legislativos era de 10 a 15 minutos, frente a los 2 minutos del BNG. Su turno de preguntas de control al Gobierno multiplicaba por cinco el del BNG. Mientras el Congreso subvencionaba al Grupo Parlamentario de Coalición Canaria con aproximadamente 400.000 euros al año, a una ratio de 135.000 euros por diputado²¹, los del BNG se tenían que conformar con menos de la mitad, al tener que repartir la subvención con el resto de miembros del Grupo Mixto.

²⁰ SAIZ ARNAIZ considera que el criterio numérico utilizado por el RCD es demasiado rígido. Para este autor, debería facilitarse la constitución de un Grupo Parlamentario con dos o más diputados cuya fuerza política hubiera obtenido un número de votos superior a 100.000 (SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios... op. cit.*; pp. 115-116).

²¹ Concretamente, la subvención fijada por la Cámara para el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en 2007 fue de 396.149,16 euros, a una ratio de 132.049,72 euros por diputado.

La alternativa no es menos mala. Consiste en que, dado el éxito de esta estrategia, la formación de un grupo parlamentario propio sorteando el mínimo establecido en el RCD sea una baza negociadora que pueda utilizar el Grupo Parlamentario mayoritario para garantizar la investidura de su líder. Puede que otros grupos se unan entonces a esta dinámica, y generalicemos que una práctica sospechosa –por decirlo suavemente– de defraudar la ley pueda ser moneda de cambio de un posible apoyo parlamentario. Tanto en este supuesto como en el de la discriminación, la solución que se está dando a este problema es francamente mejorable. Y sólo está al alcance de los Grupos Parlamentarios mayoritarios.

V. LA RESPUESTA DEL NUEVO REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La respuesta a este problema no puede ser otro que reformar el RCD. Ningún diputado o grupo parlamentario va a recurrir esta práctica, que les beneficia ahora o en el futuro. La única posibilidad de recurso se podría plantear si no se obtiene el privilegio, como ya ocurrió con el BNG, pero el Tribunal Constitucional ya se encargó de aclarar que en este supuesto sólo iba a entrar a analizar si existía un término de comparación adecuado para considerar la negación del privilegio inconstitucional en contraposición con otras decisiones que habían supuesto su aceptación. El TC rechazó expresamente que fuera su función juzgar la adecuación legal y constitucional de los acuerdos de la Mesa no sometidos a escrutinio constitucional.

Por tanto, ante la imposibilidad de corregir esta dinámica de otra manera, se ha de reformar el RCD. La actual regulación ha permitido una interpretación de la Mesa que facilita excesivamente el préstamo de Diputados, algo que va en contra del espíritu de la norma. La única manera, a estas alturas, de atajar esta deriva consiste en establecer una prohibición que regule expresamente la imposibilidad de prestar Diputados para la formación de un grupo parlamentario de otra fuerza política. Esta prohibición ya ha sido introducida con acierto en los Reglamentos de numerosos Parlamentos Autonómicos²².

Junto a ello, se puede rebajar el criterio numérico para formar grupo parlamentario, dejándolo, por ejemplo, en tres diputados. En mi opinión, el actual límite de cinco diputados garantiza el equilibrio entre los intereses en juego. Pero es preferible que el límite legal sea directamente tres a que el límite legal sea cinco y, sin embargo, el real tres. En esta línea se sitúa el proyecto de RCD que se ha debatido en el Congreso de los Diputados en la VIII Legislatura.

²² En este sentido se pronuncian los art. 22.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas; 20.1 de las Cortes de Aragón; 20.2 del Parlamento de Andalucía; 27.3 de la Junta General de Asturias; 20.3 del Parlamento de Canarias; 21.2 del Parlamento de Cantabria; 22.3 del Parlamento de Baleares, 37.1 de la Asamblea de Madrid; 24.2 de las Cortes de Castilla-La Mancha; 21.2 del Parlamento Vasco.

En efecto, la propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, presentada en noviembre de 2004 por la Presidencia para su sometimiento a debate por parte de los Grupos Parlamentarios, recoge una solución en la línea aquí planteada. En su art. 23.1 señala: «Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario. Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a tres y, al menos, el doce por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran sido elegidos o el cuatro por ciento en el conjunto de la Nación». Por tanto, no sólo se rebaja el criterio numérico de cinco a tres, sino también el porcentaje de voto del 15% al 12% para las formaciones regionalistas y nacionalistas y del 5% al 4% para las que se presentan en el conjunto de la Nación. Esto supone una importante relajación en la intensidad de los requisitos que se exigen para la constitución de un grupo parlamentario propio.

Pero la parte más importante de esta propuesta de reforma, que compensa y justifica lo anterior, es la que se refiere a la creación de la figura de los diputados no inscritos, que supone a su vez la prohibición de que un diputado pueda pasarse de un Grupo Parlamentario a otro en el curso de la legislatura. Así, el art. 25 Bis 1. considera como no inscritos a «aquellos diputados que abandonen, por cualquier causa, el Grupo Parlamentario al que pertenezcan antes de concluir la legislatura». Esta figura –la del diputado no inscrito– está concebida con el objetivo de luchar contra el fenómeno del transfuguismo, pero en lo que aquí interesa tiene como consecuencia directa imposibilitar la cesión de diputados de unos grupos a otros para burlar el requisito numérico de constitución. En puridad, la cesión seguirá siendo posible, pero con el coste de que esos diputados ya no podrán integrarse en el curso de la legislatura en el Grupo que los presta, pasando a ser diputados no inscritos en caso de abandonar el Grupo al que son prestados. Se trata de un coste tan elevado que supondrá, con toda seguridad, el abandono de esta práctica en el futuro, en caso de aprobarse definitivamente la reforma.

Ésta es la línea, en definitiva, sobre la que hay que incidir. La aprobación de esta propuesta de Reglamento parece complicada a estas alturas de la legislatura, pero habrá que retomarla en la próxima. En ésta, como en tantas otras materias, se hace imprescindible y urgente una actualización.

VI. LA EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. EL SUPUESTO DE COALICIÓN CANARIA EN LA VIII LEGISLATURA

Existen tres causas de extinción de un Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados. El final de la Legislatura es la más evidente, tanto si la misma concluye por disolución anticipada de las Cámaras como si lo hace por el transcurso de cuatro años desde el inicio de la misma. Al perder los diputa-

dos su condición de tales, queda disuelto automáticamente el Grupo al que pertenecían, sin que exista continuidad entre el Grupo Parlamentario de un partido político que se forma al inicio de una Legislatura y el de ese mismo partido que se extinguió al término de la anterior, con independencia de que la denominación sea idéntica y sus componentes, en su mayoría, los mismos²³.

La segunda causa de disolución contemplada por la doctrina es la auto-disolución, esto es, la concurrencia de la voluntad de todos los integrantes del Grupo Parlamentario en disolver el mismo y pasarse en bloque a otro Grupo Parlamentario. Ni ésta ni la anterior causa están expresamente recogidas en el RCD –aunque la primera se infiere directamente de los art. 68.4 y 69.6 de la Constitución²⁴– como supuestos de extinción de un Grupo Parlamentario, lo que no ha de impedir, aplicando una interpretación sistemática, su plena admisión.

La tercera causa de extinción sí está recogida expresamente en el RCD, concretamente en su artículo 27.2. Se trata de la automática disolución de un Grupo Parlamentario cuando sus componentes se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución. Es decir, un Grupo Parlamentario deja de serlo en dos supuestos: 1) Si se ha constituido de acuerdo con el supuesto general –15 diputados– cuando pase a tener 7 o menos diputados; y 2) Si se ha formado de acuerdo con el supuesto subsidiario –5 diputados que cuenten con el 15% de los votos en las circunscripciones en las que se presentan o el 5% a nivel nacional– cuando pase a integrarse por dos o menos diputados²⁵. Lógicamente, el propio art. 27.2 RCD excepciona al Grupo Mixto de este supuesto de extinción, que continua existiendo con independencia de su número de miembros²⁶.

²³ SAIZ ARNAIZ, Alejandro: *Los Grupos Parlamentarios...* op. cit.; pp. 167-168.

²⁴ Como señalan DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, nada indica que el RCD avale la subsistencia de los Grupos Parlamentarios tras la disolución de las Cámaras en el funcionamiento de la Diputación Permanente, por lo que el fin de la legislatura regulado en la Constitución constituye el fin también de la existencia de los Grupos Parlamentarios (ver DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: *El régimen constitucional español*, Labor Universitaria, Barcelona, 1984, Vol II, p. 113).

²⁵ El Reglamento Provisional del Congreso, que rigió el funcionamiento de la Cámara hasta la entrada en vigor en 1982 del Reglamento actualmente en vigor, establecía en su art. 20.6 como requisito para la continuidad de un Grupo Parlamentario que durante toda la Legislatura conservase la mitad más uno de sus componentes originarios. La redacción no resulta muy afortunada si se tiene en cuenta que ello supone la pervivencia de grupos parlamentarios de 5 diputados junto a la extinción de otros que, por ejemplo, hubieran tenido 140 diputados en su constitución y conservaran 65. Afortunadamente, este precepto no tuvo que ser aplicado durante el tiempo que permaneció en vigor.

²⁶ MORALES ARROYO plantea la posibilidad, que rechaza, de que exista una cuarta causa de extinción: la desaparición de la fuerza política que sirve de apoyatura al Grupo Parlamentario, ya sea por voluntad propia o por sentencia judicial. Según este autor las causas de extinción, entre las que no está ésta, están tasadas en el Reglamento. Además, el mandato representativo abre una brecha entre el parlamentario y su formación política. También aduce como argumento la autonomía reglamentaria que separa a la Cámara de la actuación de otros órganos del Estado, como los Tribunales de Justicia (ver MORALES ARROYO, José M.: *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales...* op. cit.; pp. 192-193). Hace poco, en el Parla-

De esta tercera causa de extinción se puede extraer una interesante conclusión relacionada con la devaluación del criterio numérico de constitución expuesto anteriormente. Actualmente, como se ha visto, el criterio numérico de constitución se establece en 5 diputados, pero la Mesa ha admitido el préstamo temporal de diputados, de tal manera que *de facto* una formación política puede constituir un Grupo Parlamentario con un número inferior a esos 5 parlamentarios. Pero existe un mínimo de diputados por debajo del cual no se puede realizar dicha operación. El mecanismo del préstamo supone el abandono inmediato de dicho Grupo por los diputados de la formación política que se presta a coadyuvar su formación. El supuesto de extinción del art. 27.2 RCD supone que un Grupo Parlamentario desaparece si permanecen en él un número de diputados inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, esto es, dos o menos de dos. La conclusión de todo ello es que, después de la interpretación realizada por la Mesa, el mínimo *real* exigido para la constitución para la formación de un Grupo Parlamentario se ha situado en tres diputados. Si una formación política tiene tres diputados podrá formar Grupo Parlamentario si negocia con la mayoría que controla la Mesa el préstamo de dos o más diputados. Por tanto, a efectos prácticos, se ha consolidado que el mínimo es tres diputados, siempre que se tenga la complicidad política suficiente como para no poner en cuestión todo el entramado creado.

Es significativo que la propuesta de reforma del RCD de noviembre de 2004 haya convertido esta realidad en norma jurídica, rebajando de cinco a tres el criterio numérico formal exigido para la constitución de un Grupo Parlamentario, como ya se ha detallado más arriba²⁷. Es importante señalar que si se hubiera mantenido el supuesto de disolución descrito en el actual art. 27.2 RCD el escenario que nos podríamos haber encontrado hubiera sido la posibilidad de formar Grupo Parlamentario con dos diputados y uno prestado, que-

mento Vasco, se produjo un debate muy interesante a este respecto, provocado por la disolución de Batasuna ordenada por la STS de 27 de marzo de 2003, en torno a la pervivencia de su Grupo Parlamentario. En Auto de 20 de mayo de 2003 el Tribunal Supremo ordenaba, en ejecución de la Sentencia, la disolución del Grupo Parlamentario en el Parlamento Vasco formado por los miembros de Batasuna. Sin embargo, el Presidente del Parlamento Vasco remitió el 9 de junio un escrito al Presidente del TS informándole de que, por decisión de la Mesa y la Junta de Portavoces, se había decidido no cumplir su requerimiento, por haberse producido una invasión en la esfera de autoorganización del Parlamento, que no contempla como causa de extinción de un Grupo Parlamentario la disolución por sentencia judicial del partido político que lo inspiró. Para un estudio más completo sobre este conflicto institucional ver BILBAO UBILLOS, Juan M.ª: «Guión para el debate sobre la disolución de los Grupos Parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 68, mayo/agosto 2003, 249-264.

²⁷ En Italia, el Reglamento de 1997 de su Cámara Baja asigna a una resolución del Presidente el poder de declarar disuelto un grupo parlamentario cuando su número de miembros descienda por debajo de 20, cifra mínima para su constitución. Es decir, no sólo es que el número de miembros para constituir el Grupo Parlamentario es sensiblemente superior al español sino, lo más importante, la causa de extinción se produce cuando se desciende del criterio numérico, no de la mitad del mismo, como en nuestro país. Ver DI CESARE, Rosella: «Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari» en *Quaderni Costituzionali, Revista Italiana di Diritto Costituzionale*, 1/2007, p. 81.

dando funcionando durante toda la legislatura Grupos Parlamentarios de dos diputados. Pues bien, esto es precisamente lo que se ha evitado en el propio texto de la propuesta de reforma del RCD, donde, además de la figura del diputado no inscrito antes descrita, que imposibilita la práctica de la cesión, se establece la extinción de un Grupo Parlamentario cuando éste descienda de tres diputados. Concretamente, el art. 25.6 señala que «si durante el transcurso de la Legislatura el número de los componentes de un Grupo Parlamentario se redujese hasta un número inferior a la mitad del exigido para su constitución o, **en todo caso, a menos de tres diputados**, el Grupo quedará disuelto».

En toda la historia de aplicación del vigente Reglamento, nunca se había producido la extinción de un Grupo Parlamentario por situarse por debajo de la mitad del mínimo exigido para su constitución, hasta que el 26 de junio de 2007 la Mesa del Congreso admitió el escrito del diputado Román Rodríguez en el que comunicaba el abandono del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria-Nueva Canarias²⁸ para pasar al Grupo Mixto, pasando a quedar este Grupo con sólo dos diputados y, automáticamente, disolverse.

La situación política que explica esta extinción tiene que ver con la creación de un nuevo partido político en Canarias, Nueva Canarias, liderado por el diputado Román Rodríguez. Este nuevo partido se ha situado en el ámbito del nacionalismo canario de centro izquierda, frente a la actual posición de Coalición Canaria más próxima al centro derecha, sancionada de manera oficial con el pacto con el Partido Popular para el Gobierno de Canarias después de las elecciones de 27 de mayo de 2007.

Este nuevo pacto explica por qué los miembros de la Mesa del Grupo Parlamentario Popular se opusieron al acuerdo que recoge la extinción automática del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, tan evidente jurídicamente, como se verá. Es una muestra más de cómo, en el ámbito parlamentario, los pactos políticos tienen una importancia tan decisiva como el razonamiento estrictamente jurídico, que de haberse seguido desde el principio hubiera impedido la constitución de este Grupo Parlamentario, no sólo en la VIII Legislatura sino en las tres anteriores.

La vehemencia con la que el portavoz del Grupo Parlamentario Popular defendió en Junta de Portavoces la continuidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria nos sitúa en una hipótesis que hay que valorar, consistente en qué hubiera ocurrido si este Grupo le hubiera prestado apresuradamente algunos diputados al Grupo Parlamentario de Coalición Canaria para garantizar su permanencia.

La respuesta a esta pregunta no puede ser otra que la imposibilidad de que algo así hubiera podido ocurrir. Román Rodríguez puede pasar al Grupo Mixto en cualquier momento de la legislatura, sin tener que sujetarse a unos períodos de tiempo determinados. Así lo establece el art. 27.1 RCD. Por tanto, la fecha que escogió es tan correcta como otra cualquiera. El momento del aban-

²⁸ El 6 de abril de 2005 la Mesa acordó aceptar la voluntad de este Grupo de añadir el término «Nueva Canarias» a su denominación.

dono del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria supone la disolución inmediata de este Grupo. En este aspecto el art. 27.2 RCD es meridianamente claro: «Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislación a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto, y sus miembros pasarán **automáticamente** a formar parte de aquél.» El pase al Grupo Mixto se produce de forma automática a la reducción por debajo del mínimo del número de sus componentes. No hay un margen posterior donde el Grupo pueda recuperar diputados a través del préstamo. Se disuelve automáticamente. En todo caso, en aplicación del art. 27.1 RCD, el cambio de un Grupo Parlamentario a otro, con excepción del Mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones. Por tanto, los diputados del Grupo Parlamentario Popular no hubieran podido pasar al de Coalición Canaria hasta el comienzo del último período de sesiones de la Legislatura, esto es, en septiembre.

Una vez disuelto el Grupo Parlamentario y con sus antiguos componentes integrando el Grupo Mixto el RCD hace imposible la constitución de nuevo de dicho Grupo si recupera el número de diputados suficientes como para superar el criterio numérico de constitución, es decir, cinco diputados. El art. 24.1 reserva este momento para los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, es decir, al comienzo de la Legislatura.

Se trataba, por tanto, de una maniobra imposible. Sólo en el caso de que la Mesa hubiera retrasado la admisión del pase de Román Rodríguez al Grupo Mixto a un momento posterior a los cinco primeros días del último período de sesiones de la Legislatura hubiera sido posible que algunos diputados del Grupo Parlamentario Popular hubieran pasado con anterioridad al Grupo Parlamentario de Coalición Canaria para evitar, así, el supuesto de extinción. Y eso es precisamente lo que intentaron los diputados de Coalición Canaria en el escrito de 29 de junio de 2007 dirigido a la Mesa, donde tratan de ganar tiempo solicitando la nulidad del acuerdo adoptado el 26 de junio, por no haberles dado audiencia. Dicha alegación fue desestimada por la Mesa del Congreso en su reunión de 3 de julio de 2007, con lo que se sancionó, definitivamente, la disolución del Grupo.

VII. CONCLUSIONES

El requisito numérico (cinco diputados) establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados para formar grupo parlamentario propio no ha sido obstáculo para que una formación política con una cifra de representantes inferior a ésta –Coalición Canaria– pudiera disfrutar del mismo durante varias legislaturas, por la cesión temporal de algún diputado por otro grupo. Esta práctica, pese a estar sancionada por la Mesa, entra, en nuestra opinión, dentro de los supuestos comprendidos en el fraude de ley, por ser una actuación preconcebida para sortear la norma e incurre en la prohibición del art. 23.2 RCD,

que veda la formación de Grupos Parlamentarios separados a los Diputados que pertenecen a un mismo partido o a formaciones que no se hayan enfrentado ante el electorado.

La consecuencia inmediata del relajamiento de la exigencia del requisito numérico es que, si se generalizara, podría suponer un excesivo fraccionamiento de la Cámara, al menos por encima del que desea el legislador, y, si se circunscribe exclusivamente al Grupo de Coalición Canaria, supone una clara discriminación con el resto de los Grupos, no tan dispuestos como este último a poner esta condición como requisito para apoyar a la mayoría parlamentaria.

La respuesta adecuada a todo ello viene recogida acertadamente en la propuesta de reforma del Reglamento de la Cámara, presentada por la Presidencia en noviembre de 2004, consistente en, por un lado, rebajar el criterio numérico a tres diputados pero, por otro, impedir la cesión de diputados de unos grupos a otros.

Por último, el umbral de la extinción de un Grupo Parlamentario, que actualmente se sitúa en menos de tres diputados, se mantiene en la reforma propuesta, lo que supone colocar al mismo nivel el criterio numérico de constitución y el de extinción. El único Grupo Parlamentario que se ha extinguido en el período de vigencia del actual Reglamento ha sido el de Coalición Canaria, en la VIII Legislatura.