

EL GRUPO PARLAMENTARIO DE ACCION DEMOCRATICA *

POR

ENRIQUE LINDE PANIAGUA
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Finalmente, a los diputados del Partido de Acción Democrática, escindidos del Partido de Unión de Centro Democrático, no les ha sido reconocido el derecho a constituirse en grupo parlamentario propio, integrándose todos ellos en el Grupo Mixto, en el que funcionan de hecho y derecho como grupo parlamentario con representación independiente en la Junta de Portavoces y las distintas Comisiones de la Cámara, habida cuenta el sistema de representación vigente en la misma.

Por otra parte, el nuevo Reglamento del Congreso, aprobado en el Pleno del mismo el 10 de febrero de 1982 y publicado por el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de marzo de 1982, dedica su título II a los grupos parlamentarios, y en el apartado segundo del artículo 23 define conforme a nuevos criterios quiénes son los titulares del derecho a constituirse en grupo parlamentario, lo que, a mi juicio, sigue haciendo sin la claridad que debiera esperarse, pero con la indudable finalidad de restringir, por comparación al modelo precedente, el alcance del ejercicio de dicho derecho.

No obstante, el debate no puede considerarse cerrado, habida cuenta de que el modelo elegido no es la resultante de precepto constitucional alguno; más bien al contrario, por lo que el Reglamento del Congreso vigente pudiera modificarse en el futuro. Debiera serlo, a mi juicio, en beneficio de un mayor protagonismo de los parlamentarios, eclipsado ahora por la predominancia casi absoluta de los grupos parlamentarios. El sistema actual está lejos de representar el equilibrio necesario entre grupos y parlamentarios, entre la exigencia de un funcionamiento ordenado de la Cámara y el ejercicio libre de la representación popular. No cabe duda de que la legislación electoral española nos conduce a un sistema de representación de partidos, pero esto no es sino una

* Bajo el mismo título y con la adición de una breve introducción se reproduce el artículo, aparecido en el diario *El País* el 3 de enero de 1982, sin que se contraargumente al informe jurídico de los servicios correspondientes de la Cámara, emitido con posterioridad al citado artículo y que, una vez publicado, será posible objeto de contestación.

desviación de la Constitución que es posible corregir. Por el contrario, de alguna forma, el nuevo Reglamento del Congreso no hace otra cosa que hacer más ostensible el sistema de representación de partidos, convirtiendo el Parlamento en un Parlamento-orgánico en el que los órganos son los partidos políticos que se expresan a través de sus grupos parlamentarios. De este modo queda asegurado el funcionamiento ordenado de la Cámara, aun a costa de perder una de sus virtualidades capitales cual es, la de transmitir y expresar inorgánicamente la voluntad popular. La impresión que produce, a mi juicio, la regulación y posición de los grupos parlamentarios en el nuevo Reglamento del Congreso es la de que a éste se ha trasladado el Reglamento de funcionamiento interno de los partidos políticos.

El objeto principal de este comentario va a ser el de justificar en nuestro propio ordenamiento jurídico la procedencia de la constitución del Grupo Parlamentario de Acción Democrática. Justificación para la que vamos a prescindir de cualesquiera apoyaturas en la doctrina propia o comparada, porque, de una parte, no es unánime y no haría en este lugar sino reiterar lo que ya ha sido escrito en excelentes trabajos como los de M. Ramírez («Teoría y práctica del grupo parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, nueva época, 1979) y A. Torres del Moral («Los grupos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981), y de otra, la singularidad y novedad que el supuesto tiene en nuestro reciente sistema parlamentario aconseja, a mi juicio, una reflexión independiente de otros sistemas, aunque no por ello descarto un estudio comparado hecho rigurosamente y no conforme a prácticas que suelen ser usuales y que parecen más apropiadas del foro que de trabajos de investigación, estudio que sería en este lugar desproporcionado.

El pasado 15 de diciembre, los diez diputados que integran Acción Democrática dirigieron un escrito al presidente del Congreso de los Diputados que expresaba: «En ejercicio del derecho que les confiere el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados en su título III, se constituyen en Grupo Parlamentario denominado Acción Democrática, cuyo presidente es Francisco Fernández Ordóñez, vicepresidente Luis González Seara..., lo que se comunica a la Mesa del Congreso a los efectos pertinentes», escrito este que tuvo su entrada el 16 de diciembre en el Congreso de los Diputados.

Con esta acción proseguía un proceso de definición que había comenzado con la dimisión de Francisco Fernández Ordóñez como ministro de Justicia el 31 de agosto de 1981, continuando con la salida del Partido de Unión de Centro Democrático de un grupo de diputados y senadores y la creación por todo el país de las Asociaciones de Acción Democrática, como plataformas de opinión, para la posterior creación de un partido con el que culminaría, lógicamente, dicho proceso. Sin duda alguna, en este itinerario tiene una relevancia excepcional, que no es preciso explicar, la creación del grupo parlamentario propio, tal y como anunciaron los escindidos de UCD en el escrito por el que comunicaban su decisión de causar baja al presidente del hasta entonces su partido.

El pasado 22 de diciembre de 1981, la Mesa del Congreso de los Diputados estudiaba el escrito por el que se constituía el Grupo Parlamentario de Acción Democrática, aplazando su decisión hasta que se emitiera un informe por los

servicios jurídicos de la Cámara sobre la posibilidad de crear dicho Grupo Parlamentario.

No cabe duda de que la decisión de los parlamentarios de Acción Democrática tiene que ser valorada jurídicamente, pero no debe olvidarse tampoco que se trata de dar una solución a la primera, por su número e importancia, escisión ideológica que tiene lugar en nuestra reciente experiencia parlamentaria. Y esta dimensión política del problema debe prevalecer sobre cualquier otra.

Sin embargo, esto no significa que, a nuestro juicio, no existan argumentos jurídicos que avalen la creación de un Grupo Parlamentario en el Congreso por los diputados de Acción Democrática y en su día en el Senado por los senadores de dicho partido; por el contrario, existen argumentos que se deducen de nuestro propio ordenamiento, sin necesidad de utilizar otros recursos.

La constitución de grupos parlamentarios, a los que se hace mención en los artículos 20.3, 78.1 y 99.1 de la Constitución, estaba regulada en los artículos 20 y 21 del Reglamento Provisional del Congreso (RPC) y los artículos 12 a 17 del Reglamento Provisional del Senado (RPS).

La regulación a que hacemos referencia contempla directa y expresamente la posibilidad de crear grupos parlamentarios en el momento anterior a la elección de la Mesa definitiva del Congreso (art. 20.3 RPC), así como en el término de cinco días hábiles contados desde la constitución interina del Senado (artículo 13 RPS). Esta circunstancia, no obstante, no debe significar que con posterioridad a esos dos momentos iniciales no fuera posible constituir nuevos grupos parlamentarios; por varias razones, entre las que destacan las siguientes:

— De ambos Reglamentos Provisionales, si bien es cierto que no se deduce una expresa habilitación, tampoco se da una expresa prohibición. Lo que los Reglamentos hacen es regular la normal constitución de grupos que debe tener lugar en el momento inicial de la legislatura, y si esta circunstancia se contempla junto a la posibilidad de que un parlamentario puede abandonar su grupo de origen en cualquier momento durante la legislatura, determina a pensar que existe una laguna legal en este punto.

— Existiendo esta clara laguna, entendemos que debe completarse conforme a una serie de principios que se deducen directamente de la Constitución y de los propios Reglamentos de las Cámaras; a saber:

1. No existe mandato imperativo para los parlamentarios (art. 67.2 de la Constitución), lo que se complementa justamente con la inexistente obligación de los parlamentarios a integrarse en grupo parlamentario alguno con independencia de que hayan participado en las elecciones con un partido que constituya un específico grupo parlamentario.

Existe libertad de creación de grupos parlamentarios, libertad que encontraría un límite injustificado si se la hiciera depender de un dato formal y temporal cual es la obligación de constituirse en un momento determinado. Y más aún, si esta circunstancia se contempla junto a la posibilidad de que un parlamentario pueda abandonar su grupo de origen en cualquier momento durante la legislatura, como señalamos anteriormente.

La libertad de formar grupos parlamentarios no debe depender sino de un dato: el número óptimo que se entienda necesario para constituirlo, dato

discrecional que depende de un criterio funcional. Pero no existe precepto alguno en la Constitución ni en los propios Reglamentos de las Cámaras que determine a la conclusión de que no se puedan constituir nuevos grupos durante la legislatura.

2. Existe, como decíamos, la posibilidad de que un diputado o senador abandone su grupo de procedencia durante la legislatura, y por ello se ha previsto, para salvaguardar la libertad individual de cada parlamentario, un Grupo Mixto (arts. 20.6 del RPC y 15 del RPS); pero éste, por principio, es un grupo residual para quienes no tienen el número suficiente de parlamentarios para constituir un nuevo grupo.

Si se ha consagrado la libertad individual de los parlamentarios, con mayor razón debe entenderse que se quiere proteger la libertad de un grupo de parlamentarios que, reuniendo el requisito del número adecuado, quiera constituirse como tal.

3. En este supuesto se reuniría también el requisito que exige el artículo 20 del Reglamento Provisional, que atribuye el ejercicio del derecho a constituir grupos parlamentarios a las *formaciones políticas* o *coaliciones electorales*, pues, con independencia de que adopte un concepto amplio o restringido del significado de formación política, Acción Democrática era en el momento de formular el escrito de constitución como grupo parlamentario un partido político inscrito el 23 de noviembre de 1981 en el tomo I, folio 375, del Libro de Inscripciones del Registro de partidos políticos.

4. Por último, debiera haberse tenido en cuenta en el momento de decidir la procedencia o no de la constitución del grupo parlamentario de Acción Democrática, que no existía jurisprudencia alguna sobre caso similar y que los Reglamentos Provisionales de las Cámaras estaban a punto de ser sustituidos por los definitivos, de modo que la interpretación que proponíamos no suponía ir contra antecedente alguno al no ser posible que operase como precedente para el futuro, pues existía la posibilidad de precisar con mayor claridad y rigor este asunto en los nuevos Reglamentos, que debieran estar presididos por el principio de libertad de los parlamentarios que se deduce del artículo 67.2 de la Constitución.