

# EL GRUPO MIXTO Y EL TRANSFUGUISMO POLITICO

Un comentario a la Sentencia  
del Tribunal Constitucional 44/1995,  
de 13 de febrero

M.<sup>a</sup> JESUS LARIOS PATERNA

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. ALEGACIONES DE LAS PARTES.—IV. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL: 1. *Impugnabilidad de la norma supletoria recurrida.* 2. *El alcance de las resoluciones interpretativas o normas supletorias de las Cámaras legislativas.* 3. *Participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara.*

## I. INTRODUCCION

El Grupo Mixto es una figura prevista en todas las Asambleas Legislativas del Estado español, tanto en el ámbito estatal como autonómico. Así, los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1982 (este último reformado en 1994) (1) prevén este grupo, en el que se inscriben aquellos parlamentarios que no formen parte de ningún grupo parlamentario cuando finalice el plazo para su constitución (arts. 27 RCD y 30 RS). También se incorporan al mismo los parlamentarios que causen baja de su grupo durante la legislatura —por cualquier motivo— y no se incorporen a otro (arts. 27 RCD y 30.3 RS).

Los Reglamentos autonómicos, fuertemente influidos por el Reglamento del Congreso (2) regularon el Grupo Mixto de forma prácticamente idéntica a la de la Cámara estatal (3). Así pues, pueden formar parte de este grupo los

---

(1) Texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

(2) En este sentido, entre otros, N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI: *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1990, pág. 229; L. AGUILÓ: «Crónica de Derecho Parlamentario (II): El Derecho Parlamentario Autonómico durante 1990», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, pág. 284.

(3) Con las excepciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 24 de julio de 1989 (BOPC, núm. 7, 29) y del Reglamento provisional del Parlamento Foral de Navarra, de 30 de

diputados que se encuentren en los casos descritos antes en relación a las Cortes Generales.

La mayoría de Reglamentos atribuyen al Grupo Mixto los mismos derechos que a los restantes Grupos constituidos en la Cámara (4). De este modo, las formaciones políticas minoritarias que suelen constituirlo pueden participar en el Parlamento de grupos (5) como si fueran uno más. A mi entender, ello permite una mayor garantía en los derechos de estas formaciones y, por tanto, es una regulación acorde con el principio del pluralismo político recogido en el artículo 1.1 de la CE.

Lo que se acaba de afirmar es —por utilizar una expresión gráfica— la cara de la moneda de la figura del Grupo Mixto. La cruz es que, en muchas ocasiones el Grupo Mixto lo forman, mayoritaria o exclusivamente, parlamentarios que se presentan a las elecciones formando parte de un partido político, se inscriben en su grupo parlamentario, y después lo abandonan. Es decir, el Grupo Mixto se encuentra compuesto frecuentemente por «parlamentarios tránsfugas».

Escapa de la finalidad de estas líneas efectuar una reflexión sobre el transfuguismo político y los efectos que éste tiene sobre la institución parlamentaria. La cuestión es polémica y de difícil solución y en ello influye el hecho de que este fenómeno, si bien criticado y criticable, no siempre responde a situaciones iguales (6).

Ahora bien, desde la perspectiva estrictamente parlamentaria y partiendo del principio de pluralismo político y de la posición de los partidos políticos en el Estado actual (arts. 1.1 y 6 CE) parece claro que podemos encontrarnos ante situaciones claramente discernibles. Por un lado, el Grupo Mixto cuando está formado por parlamentarios que se han presentado a las elecciones y cuentan

---

marzo de 1982 (*BOPN*, núm. 20, 22 de abril de 1982). Ambos Reglamentos, inicialmente, no previeron la figura del Grupo Mixto y las formaciones minoritarias en estas Cámaras actuaban como diputados no adscritos. Reformas posteriores introdujeron en las dos Cámaras la figura del Grupo Mixto.

(4) Artículos 29 RC y 30 RS. En el ámbito autonómico artículos 27 RPCan, 27 RPCant, 25 RPCyL, 28 RPGal, 28 RPBal, 27 RPC-LM, 25 RPExt, 26 RPAnd, 26 RPArg y 28 RPMad.

(5) El Parlamento actual ha sido calificado de «grupocrático», A. MANZELLA: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en VV. AA., *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1981, pág. 485; I. ASTARLOA: «A propósito del Parlamento grupocrático», en *Parlamento y consolidación democrática*, en J. CANO y A. PORRAS (coords.), Madrid, 1994, págs. 84-86, págs. 84-89.

(6) Véase al respecto una interesante reflexión de F. RUBIO LLORENTE en un artículo de opinión publicado en *El País*, de 6 de octubre de 1993, con el significativo título de «Los tránsfugas no son tan malos». Véase también, desde otra perspectiva, J. DE ESTEBAN: «El fenómeno del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional», *REP*, núm. 70, 1990.

con respaldo electoral. Por otro lado, el Grupo Mixto cuando está compuesto también por parlamentarios tránsfugas. En ocasiones la coyuntura política determina que éstos sean sus componentes principales o exclusivos (7).

Así, se pueden dar situaciones en las que el Grupo Mixto, estando compuesto únicamente por parlamentarios tránsfugas, ejerza en la Cámara los mismos derechos que cualquier otro grupo, que cuenta con el soporte ideológico de un partido político, con una estructura, una organización y una base electoral determinada. Para evitar esta situación, desproporcionada y de cierta inestabilidad política, algunos Parlamentos han acometido la reforma de sus Reglamentos. Estas se han producido en las Cámaras de Murcia, Castilla-La Mancha y La Rioja. El Reglamento parlamentario de la Asamblea Regional de Murcia ya en su reforma de 1988 distinguió entre miembros del Grupo Mixto en función de si tenían o no respaldo electoral directo (8). En otros Parlamentos autonómicos la regulación tuvo un sentido diferente: no se limitan los derechos del Grupo Mixto, pero sí se impide a los diputados tránsfugas que se incorporen a él. Ello significa que no podrán ejercer los derechos reconocidos a este grupo. Así se hizo en el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (9) y recientemente se ha hecho en el de La Rioja (10). Estos diputados, que permanecen en la Cámara como diputados no adscritos, ejercen los derechos reconocidos a los parlamentarios de forma individual, pero no aquellos atribuidos a los grupos.

En el Parlamento catalán la limitación de los derechos de los diputados tránsfugas en el Grupo Mixto vino a través de una norma supletoria. El Regla-

(7) Por ejemplo, durante la III Legislatura en las Cortes de Aragón y en las Cortes Valencianas formaban el Grupo Mixto únicamente parlamentarios tránsfugas. En la IV Legislatura del Parlamento catalán el Grupo Mixto estuvo formado por un único diputado tránsfuga.

(8) Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de abril de 1988 (*BOM*, núm. 196, 26/08/88). En éste se introduce la figura de la «formación política con respaldo electoral» en el seno del Grupo Mixto a la que se le atribuyen unos derechos de participación en las actividades en la Cámara que, por el contrario, no se reconocen a los diputados del Grupo Mixto que no hubieren concurrido a las elecciones con identidad política propia (art. 20.3 RPMur). Véase al respecto, E. FERNÁNDEZ DE SIMÓN: «Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: un año de actividad», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 1, 1989.

(9) En las Cortes de Castilla-La Mancha también existe otro tipo de diputado no adscrito a ningún grupo que es aquel que se ha presentado a las elecciones y no ha podido formar grupo propio (para formar el Grupo Mixto en esta Cámara se exige un mínimo de tres miembros). Con la reforma de 21 de diciembre de 1989 (*BOCCL-M*, núm. 119, 1989), se establece que los diputados tránsfugas permanecerán en todo caso como no adscritos. El tratamiento otorgado a unos y a otros es diferente, favoreciéndose la participación en la actividad parlamentaria del primer tipo de diputados no adscritos.

(10) Reforma de 30 de junio de 1994 (*BODGL-R*, núm. 109, 1994).

mento de esta Cámara no prevé que los derechos del Grupo Mixto sean iguales a los de los restantes grupos, a diferencia de los de las Cortes Generales y de la mayoría de los autonómicos. Su artículo 19 dispone que «la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será *análoga* a la de los otros grupos». A partir de esta dicción, y a raíz de la situación que se planteó en la Cámara —el Grupo Mixto estaba formado por un único diputado, que había abandonado su grupo—, la Mesa dictó una norma supletoria, sustituida por otra posterior (11) con el objeto de llenar de contenido la ambigua previsión del artículo 19 del Reglamento. El núcleo de esta norma consiste en la limitación de las iniciativas parlamentarias del Grupo Mixto cuando esté formado exclusivamente por parlamentarios tránsfugas.

Esa norma del Parlamento catalán ha sido anulada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero. Como consecuencia de esta resolución, el único diputado del Grupo Mixto en el Parlamento catalán goza de los mismos derechos que los restantes grupos parlamentarios.

Es el momento, pues, de proceder al análisis de esta decisión del Tribunal Constitucional. Para ello es necesario, en primer lugar, examinar la norma anulada y las consideraciones vertidas por las partes afectadas.

## II. ANTECEDENTES

Los hechos que dan lugar a la presentación del recurso de amparo 1.623/1994 tienen su origen lejano en la expulsión del diputado del Parlamento de Cataluña, Josep María Reguant, del partido político *Esquerra Republicana de Catalunya*. Este comunicó a la Mesa del Parlamento de Cataluña que dejaba de pertenecer al grupo parlamentario formado por ese partido. Dada la obligatoria pertenencia a un grupo que impone el Reglamento, este diputado se integró en el Grupo Mixto, siendo él su único miembro. La circunstancia que se planteó en la Cámara catalana era nueva, puesto que era la primera vez que en

---

(11) La primera norma supletoria es la de 21 de septiembre de 1993 (*BOPC*, núm. 141, 1993). La segunda introducía unas pequeñas modificaciones pero con el mismo contenido básico, norma supletoria de 8 de febrero de 1994 (*BOPC*, núm. 190, 1994). Contra la primera el diputado afectado ya planteó un recurso de amparo (admitido a trámite por el TC), del que desistió con posterioridad. En las alegaciones del segundo recurso de amparo que plantea el demandante —el que ha dado lugar a la STC que aquí se comenta—, señala que aquel desistimiento tuvo lugar por la existencia de unas conversaciones entre representantes del Parlamento de Cataluña y el demandante, en aras a restablecer los derechos supuestamente vulnerados a éste y para «crear un clima político que dispase las posiciones encontradas» el diputado desistió del recurso de amparo planteado.

ella se formaba el Grupo Mixto con un único diputado. También tenía lugar por primera vez que este único miembro fuera un parlamentario tráfuga.

La norma distingue tres «tipos» de Grupo Mixto y atribuye a cada uno de ellos un *status* de derechos distinto. En primer lugar, el Grupo Mixto formado por los que podríamos denominar sus «componentes naturales», es decir, aquellos diputados que se han presentado a las elecciones con una formación política, pero no pueden constituir un grupo parlamentario propio. En segundo lugar, la norma hace referencia al Grupo Mixto cuando está formado de forma «diferente» a la mencionada anteriormente. Este tipo de Grupo Mixto, por exclusión del primero de ellos y del que se hará referencia a continuación, es aquél formado por diputados que, o bien son expulsados de su grupo parlamentario o bien dejan de pertenecer a él porque se disuelve. En tercer lugar, el Grupo Mixto formado exclusivamente por diputados que voluntariamente no se adscriban al grupo constituido por la formación política con la que se hubieran presentado a las elecciones o que voluntariamente causen baja del mismo.

La norma reconoce a los dos primeros tipos de Grupo Mixto los mismos derechos que a los demás grupos de la Cámara (12). Por el contrario, al tercer tipo de Grupo Mixto se le niega el ejercicio de los derechos que el Reglamento reconoce a los grupos parlamentarios. A sus miembros se les garantizan expresamente los derechos que el Reglamento reconoce individualmente a los diputados. Además, la norma atribuye a este grupo algunos de los derechos ejercitables por los grupos parlamentarios, si bien de forma condicionada. Concretamente estos derechos son, fijar su posición en los debates de especial relevancia, en las condiciones establecidas por el Presidente del Parlamento; hacer explicación de voto en las votaciones de especial relevancia, en las condiciones que establezca el Presidente; presentar propuestas de resolución en los debates generales en que haya participado; presentar interpelaciones ordinarias, mociones subsiguientes a las mismas y enmendarlas; presentar propuestas de resolución y enmendarlas e intervenir en las sesiones informativas de las Comisiones a las que pertenezca.

El núcleo y finalidad de la norma es, por tanto, la limitación de los derechos del Grupo Mixto cuando está formado únicamente por parlamentarios tráfugas lo cual hace de forma considerable. Por ejemplo, según la norma,

---

(12) Con una matización en relación al segundo tipo de Grupo Mixto. Se señala que la firma de este grupo no computa como la de un grupo parlamentario en las iniciativas que el Reglamento o las leyes determinen que sean ejercidas por más de un grupo parlamentario. Con ello se pretende evitar que el Grupo Mixto sea utilizado fraudulentamente: que un grupo parlamentario homogéneo forme expresamente el Grupo Mixto a raíz de una supuesta escisión interna, y así pueda ejercitar las iniciativas para las que el Reglamento de la Cámara exige dos grupos.

este grupo no puede estar presente en la Junta de Portavoces ni en la Diputación Permanente, ni presentar enmiendas a la totalidad como grupo (si bien en la Cámara catalana pueden hacerlo los diputados individualmente si cuentan con las firmas exigidas por el Reglamento). Otros derechos, como el de explicar el voto y presentar propuestas de resolución, son sometidos a condiciones.

En el aspecto económico se establece que la subvención fija se determinará teniendo en cuenta no sólo la importancia numérica de este grupo, sino también su composición (13). La norma introduce como novedad este segundo elemento ya que en esta Cámara la subvención fija del Grupo Mixto siempre se ha contabilizado de forma proporcional (14).

El diputado que planteó el recurso solicitó a la Mesa de la Cámara que le considerase incluido en el segundo tipo de Grupo Mixto que la norma preveía. Esta le denegó tal pretensión y lo consideró incluido en el tercer tipo de Grupo Mixto, con la consecuente merma de derechos para el diputado. La razón aludida fue que el propio diputado, anteriormente, había informado a la Mesa de su abandono del grupo del que formaba parte.

Ante ello, el diputado del Grupo Mixto plantea un recurso de amparo contra la norma supletoria dictada por la Mesa de la Cámara, por entender que era contraria a sus derechos parlamentarios.

### III. ALEGACIONES DE LAS PARTES

Para el diputado recurrente, la norma impugnada vulneraba su derecho fundamental a ejercer el cargo público representativo en condiciones de igualdad porque restringía sus derechos parlamentarios discriminándolo frente a los demás miembros de la Cámara (arts. 23.1 y 23.2). También argüía que la norma suponía una reforma encubierta del Reglamento, concretamente del ar-

---

(13) La cuestión económica ha sido un tema que ha acompañado frecuentemente a las polémicas situaciones de transfuguismo. Así, recientemente se puso de manifiesto que un tráfuga del PSOE en la Comunidad de Baleares, asistiendo a numerosas comisiones, podía sumar por dietas y asignaciones medio millón de pesetas al mes en período legislativo (*El País*, 25 de abril de 1994).

(14) Con ello se trata de evitar que el Grupo Mixto pueda beneficiarse injustamente de la subvención fija. El Reglamento no exige a este grupo un mínimo de miembros para constituirse, por tanto, si la subvención fija no es proporcional, se puede producir un beneficio económico injustificado para el Grupo Mixto. Algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos disponen que en el caso del Grupo Mixto la subvención fija será proporcional (art. 25.2 RPArg, art. 21 RP:R y art. 27.2 RPC-Val).

título 19 del mismo (antes transcrito). En apoyo de esta segunda argumentación citaba los artículos 9.1, 9.2 y 9.3 de la Constitución, el derecho a la tutela judicial efectiva, artículo 24.1 CE y el derecho de petición, artículo 29.1 CE. En relación a alguno de estos preceptos salta a la vista la improcedencia de su alegación para recurrir en amparo o su falta de relación con la vulneración que se pretende demostrar.

Las alegaciones de la representación del Parlamento autonómico se centran en tres cuestiones distintas, las dos primeras de índole procesal, y la última de carácter sustantivo o de fondo.

El letrado de la Cámara catalana fundaba su argumentación, en primer lugar y de manera principal, en la improcedencia del procedimiento seguido —recurso de amparo— para la impugnación de la norma supletoria. Y ello se alegaba en aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha venido afirmando de forma reiterada que las normas supletorias de los Reglamentos de las Cámaras quedan integradas en los ordenamientos parlamentarios como parte de los propios Reglamentos, en cuanto que suplen las lagunas de éstos y producen los mismos efectos. En consecuencia, ha afirmado el Tribunal Constitucional, estas normas tienen valor de ley y la vía adecuada para su impugnación es el recurso de inconstitucionalidad (art. 27 LOTC) (15). En segundo lugar, y aunque el demandante no cuestionó el acto de aplicación de la norma supletoria a su caso concreto, *ad cautelam*, se expone que si hubiese sido así tampoco se habrían cumplido todos los requisitos procedimentales, ya que aquel acto no habría adquirido firmeza por no haber sido recurrido en la vía interna. Por tanto, no se cumpliría el requisito contenido en el artículo 42 de la LOTC, porque el Reglamento del Parlamento catalán establece que la firmeza se adquiere cuando se solicita la reconsideración del acuerdo de la Mesa y ésta decide definitivamente mediante resolución motivada (art. 26.2 RPC).

La tercera línea de argumentación de la representación del Parlamento consiste en justificar la norma supletoria adoptada por la necesidad de llenar de contenido la previsión del artículo 19 del Reglamento. La Mesa, ante la coyuntura política que se planteó, estimó necesario establecer unos criterios para la participación del Grupo Mixto en la Cámara. El diferente trato que la norma otorga al Grupo Mixto en función de su composición, se justifica por la correspondencia directa, inmediata o más lejana de sus componentes con la voluntad electoral. Así, se afirma que, en un caso, el Grupo Mixto es una traducción de fuerzas políticas que se han presentado ante el electorado. Por tanto, sus componentes cuentan con un respaldo electoral directo. En cambio, en otro caso, el

(15) En este sentido, AATC 183/1984, de 21 de marzo y 224/1986, de 12 de marzo y SSTC 118/1988, de 21 de junio; 119/1990, de 21 de junio, y 125/1990, de 25 de julio.

Grupo Mixto está constituido exclusivamente por diputados que abandonen su grupo político voluntariamente, es decir, por diputados tránsfugas. Por ello, la Mesa estableció una gradación de la participación de este grupo en las actividades de la Cámara, según se encuentre en una u otra circunstancia.

#### IV. LA DECISION DEL TRIBUNAL

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, anula la norma supletoria del Parlamento de Cataluña por entender que ésta vulneraba el contenido de los artículos 23.1. y 2 de la Constitución. El Tribunal reitera su doctrina en relación al contenido del artículo 23.2, según la cual este precepto garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad con arreglo a lo dispuesto en las leyes, y cuando se trata de cargos públicos representativos de naturaleza política y elegidos directamente por los ciudadanos, ese derecho, por conexión con el artículo 23.1, alcanza también al derecho a permanecer en los mismos y a no verse ilegítimamente discriminados en el ejercicio de sus funciones, según la configuración legal de las mismas (16). El Tribunal Constitucional entiende que la norma supletoria impugnada no es una norma adecuada para regular «de manera diferenciada las facultades de los miembros del Grupo Mixto con apoyo en un criterio (el de la incorporación directa a ese grupo o el de la incorporación por baja en otro) introducido por primera vez en la norma misma, y en perjuicio directo del único miembro perteneciente a aquél»; ello, entiende el Tribunal, «no sólo supone una modificación indebida del Reglamento de la Cámara y una quiebra de la garantía formal de la mayoría absoluta al servicio del valor pluralismo político (art. 1.1 CE), sino también una lesión directa del derecho fundamental del parlamentario demandante a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con “arreglo a lo dispuesto en las leyes”, que reconoce el artículo 23.2 CE».

Aunque el principal objeto de interés de estas líneas es la cuestión de fondo planteada en la sentencia, es decir, la limitación de los derechos de los miembros del Grupo Mixto cuando está compuesto por diputados tránsfugas, cabe antes hacer referencia a dos cuestiones que se derivan del pronunciamiento del Tribunal.

---

(16) Según doctrina manifestada en las Sentencias 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero, que resolvían los recursos de amparo planteados por concejales de Ayuntamientos a los que se les aplicó el artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales.



### 1. *Impugnabilidad de la norma supletoria recurrida*

Hasta ahora el Tribunal Constitucional había sentado un criterio que parecía claro: las normas supletorias de los preceptos de los Reglamentos parlamentarios se integraban en éstos y adoptaban su posición en el sistema de fuentes, con las consecuencias que de ello se derivaban para su impugnación (17).

Considerar a las resoluciones normativas de los órganos competentes de las Cámaras legislativas como parte del Reglamento plantea algunos problemas, tanto por el diferente contenido que estas normas tienen en relación a los Reglamentos parlamentarios, como por su forma de elaboración, tan distinta a la de aquéllos (necesitados de un acuerdo por mayoría cualificada). No obstante, así fueron calificadas por el Tribunal Constitucional, y éste extrajo las lógicas consecuencias: estas resoluciones sólo podían impugnarse a través del recurso de inconstitucionalidad. En la STC 118/1988 el Tribunal, intentando matizar el efecto de esta aseveración, realizó unas afirmaciones, *obiter dicta*, donde venía a señalar que la inclusión de estas normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad no tenía por objeto principal excluir su recurribilidad por el cauce procesal de amparo, sino el permitir que, en tales supuestos, «las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por violación de derechos fundamentales». Se justificaba la inclusión de estas normas en un tipo de proceso constitucional u otro para ampliar el ámbito de control de los actos parlamentarios por parte del Tribunal. Ciertamente, esta justificación es, cuanto menos extraña, porque la aplicación de un proceso constitucional u otro depende de lo que disponen los preceptos constitucionales y de la LOTC correspondientes, los cuales no contemplan como determinante de un proceso u otro el interés de cubrir el control de un mayor número de infracciones constitucionales.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 44/1995, declara algo totalmente distinto a lo manifestado con anterioridad en relación a la impugnabilidad de las resoluciones interpretativas o normas supletorias. Afirma tajantemente que «las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los

---

(17) Véase al respecto, entre otros, I. TORRES MUÑOZ: «Actos internos de las Cámaras y Recurso de Amparo», *REDC*, núm. 12, 1984, págs. 153-167; también hace referencia a esta cuestión en un estudio referido a otro trascendente tema, P. BIGLINO: «Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/1987», *REDC*, núm. 16, 1986.

Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2.d) y f) de la LOTC».

Sin entrar en el análisis de la cuestión de la impugnabilidad de estos actos parlamentarios, hay que llamar la atención sobre la forma en que se produce el cambio jurisprudencial en la Sentencia 44/1995. La evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional es no sólo posible sino, lógicamente, en ocasiones, necesaria. Ahora bien, lo que me parece más discutible es la forma en que esta modificación tiene lugar, cambiando radicalmente su posición anterior sin apenas motivarlo. El Tribunal Constitucional señala en la Sentencia que aquí se comenta que lo manifestado en la STC 118/1990 en relación a la impugnabilidad de las resoluciones interpretativas o normas supletorias, fue modulado por un pronunciamiento posterior, el que tuvo lugar en la STC 119/1990. No obstante, en esta última Sentencia se afirma simplemente que la equiparación entre normas reglamentarias y resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, no equivalía a una equiparación desde todos los puntos de vista (FJ 5.º), refiriéndose al diferente contenido que podían tener unas y otras normas. Por tanto, no se modifica la cuestión relativa a su impugnación. El cambio jurisprudencial es lo suficientemente trascendente como para que el Tribunal no lo hubiera solucionado de forma tan expeditiva, basándose en una Sentencia anterior donde no se hacía referencia a esta cuestión o en otras donde el supuesto era distinto (18). Asimismo, el pronunciamiento del Tribunal en la presente sentencia comporta, en el plano teórico, una consecuencia difícil de aceptar desde el punto de vista jurídico: según la nueva línea jurisprudencial las resoluciones presidenciales o normas supletorias —normas jurídicas, lo cual no niega el Tribunal— en cuanto no vulneren un derecho fundamental susceptible de amparo no pueden ser jurídicamente controladas. De nuevo debo reiterar que el objeto de estas líneas sólo me permite apuntar este no poco trascendente tema.

## *2. El alcance de las resoluciones interpretativas o normas supletorias de las Cámaras legislativas*

Otro tema que se desprende del pronunciamiento del Tribunal es el relativo al alcance de estas normas. Es conocido cómo éstas han sido utilizadas fre-

---

(18) En efecto, el Tribunal Constitucional también alega la STC 15/1992, de 10 de febrero, como precedente que apoya la modificación de criterio efectuada. En cambio en ésta se señala expresamente que se admite el recurso de amparo contra una resolución de la Asamblea Regional de Cantabria, porque se trata «de acto o resolución y no de una disposición general (que en su caso no sería impugnabile directamente mediante este recurso, sino el de inconstitucionalidad por razón de su origen: así, STC 118/1988)».

cuentemente en nuestras Asambleas parlamentarias con excesiva frivolidad. Contra esta utilización se han formulado fundadas críticas doctrinales. Así, las Resoluciones presidenciales que en el Congreso y Senado permitieron la formación de Agrupaciones en el seno del Grupo Mixto (19) —posteriormente reproducidas en numerosas Cámaras autonómicas— fueron criticadas por entenderse que modificaban los Reglamentos de las Cámaras (20). Más recientemente, las Cortes Generales han hecho uso de estas normas para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las CC. AA. afectadas por los Pactos Autonómicos de 1992 entre el Gobierno, el PSOE y el PP (las diez CC. AA. que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE) (21).

Pues bien, en la Sentencia 44/1995 el Tribunal anula la norma supletoria impugnada porque entiende que no es adecuada para llevar a cabo una regulación como la que contiene. Se señala que no se cumple la garantía del artículo 23.2 de la CE, el cual reconoce el derecho al ejercicio de las funciones representativas en condiciones de igualdad con arreglo a lo dispuesto en las leyes (FJ 6.º).

Es no sólo conveniente sino exigible que las normas supletorias sean utilizadas estrictamente para lo que están previstas, interpretar los preceptos reglamentarios oscuros o suplir sus lagunas (22). Ahora bien, estimo que la norma supletoria del Parlamento catalán podría considerarse adecuada a esta finalidad, sin que ello suponga hacer una interpretación demasiado laxa de lo que debe ser objeto de una norma supletoria.

La rigidez que suponen los Reglamentos parlamentarios de tipo continental —poco adecuada a las cambiantes necesidades de los Parlamentos, tan susceptibles de alteración por circunstancias de coyuntura política— se ve compensada por la flexibilidad que permiten las fuentes del derecho parlamentario, tanto aquéllas de carácter no escrito (costumbres, convenciones, prácticas),

(19) Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto, de 9 de septiembre de 1986 (*BOCG*, Congreso, 11 de septiembre de 1986), modificada por el texto refundido de la Resolución de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto de 10 de febrero de 1987 (*BOCG*, Congreso, 11 de febrero de 1987). En el Senado, Resolución de la Presidencia sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto de 10 de febrero de 1987 (*BOCG*, Senado, 1 de octubre de 1986), modificada por la de 13 de febrero de 1987 (*BOCG*, Senado, 13 de febrero 1987).

(20) A. SAIZ ARNÁIZ: «El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados», en *RCG*, núm. 13, 1988.

(21) E. AJA afirma que lo más sorprendente de esta reforma es que se haya adoptado por sendas Resoluciones de las Presidencias de las Cámaras, véase *Informe sobre las Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, pág. 31.

(22) F. PAU VALL: «La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias», *RCG*, núm. 25, 1992.

como las resoluciones interpretativas y supletorias (23). No resulta muy difícil aceptar que la dicción del artículo 19 del Reglamento parlamentario catalán puede requerir un desarrollo normativo. En efecto, ésta dispone que el Grupo Mixto participará en las actividades de la Cámara de forma *análoga* al resto de grupos parlamentarios. Esta previsión me parece un ejercicio de prudencia de la Cámara al aprobar su Reglamento ya que, como sabemos, el Grupo Mixto puede tener muy diversos perfiles. Es decir, el Parlamento catalán —teniendo en cuenta esta circunstancia— pretendió esta ambigüedad deliberadamente para que, en su caso, la Asamblea dotase de contenido esta previsión, en función de las circunstancias políticas. Esta forma de participación *análoga* puede o no ser objeto de desarrollo. Así, hasta el momento de la aprobación de esta norma, el Grupo Mixto en el Parlamento de Cataluña participó en las actividades de la Cámara de forma igual a los restantes grupos parlamentarios, sin que el artículo 19 fuese objeto de interpretación. Cuando la coyuntura política determinó que este grupo estuviera compuesto por un único diputado que había abandonado su grupo parlamentario, la Mesa consideró excesivo que en estas circunstancias el mencionado grupo participase en la Cámara de forma idéntica a los restantes grupos parlamentarios ideológicos.

Por tanto, si bien sería conveniente que en un futuro se reforme el Reglamento —sobre todo para suplir algunas deficiencias que la regulación que ha sido anulada contenía— la nueva situación requería una rápida decisión que llenase de contenido la previsión del artículo 19 del Reglamento de la Cámara, evitando el mantenimiento de una situación injusta y desproporcionada, para lo cual fue dictada la norma supletoria.

### 3. *Participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara*

El Grupo Mixto es una figura que permite garantizar eficazmente el ejercicio de las facultades parlamentarias de las formaciones minoritarias en la Cámara, de acuerdo con el principio de pluralismo político (art. 1.1 CE). Formaciones minoritarias, en el contexto que aquí nos ocupa, son aquéllas que no han podido constituir un grupo parlamentario propio por su escaso número de escaños, inferior al mínimo exigido reglamentariamente. Estas formaciones si se inscriben en el Grupo Mixto pueden ejercitar las iniciativas parlamentarias que los Reglamentos reconocen a los grupos. Si no fuese así, es decir, si sus diputados actuaran de forma independiente, probablemente tan sólo serían titulares de los derechos reconocidos a los diputados individualmente considerados.

---

(23) Véase L. MARTÍNEZ ELIPE: «Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario», *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, 1985.

En Derecho Comparado ésta es la regla general en relación a los derechos de los diputados no pertenecientes a ningún grupo. Así, la Cámara se estructura en grupos, y los diputados aislados (cuya proliferación se trata de limitar a través de la figura del diputado emparentado o asociado y de las Agrupaciones) actúan en la Cámara como diputados independientes (24). La capacidad de actuar de estos diputados en la Asamblea es sensiblemente inferior a la de los pertenecientes a un grupo parlamentario. En ocasiones, a los diputados independientes se les impide incluso participar en las Comisiones parlamentarias. Así se puso de manifiesto en el seno del *Bundestag*, cuando por aplicación del Reglamento de la Cámara, un diputado expulsado de su grupo quedó fuera de todas las Comisiones de la Cámara. El Tribunal Constitucional Federal declaró inconstitucional este efecto, si bien con algunas matizaciones (25).

En España, en el ámbito del Derecho parlamentario autonómico, dos Asambleas Legislativas —las de Cataluña y Navarra— optaron, en un inicio, por una estructura organizativa donde no tenía cabida el Grupo Mixto. En estas Cámaras los diputados que no hubieran formado un grupo propio actuaban como diputados no adscritos. Estos tenían un *status* especial, distinto a los restantes diputados (gozaban de mayores derechos que los diputados individualmente considerados y miembros de los grupos parlamentarios y de menores que éstos últimos). Actualmente, como ya hemos visto, esta figura tiene unas connotaciones distintas en los Parlamentos donde está prevista.

El Grupo Mixto en la mayoría de los Parlamentos de nuestro país ejerce los mismos derechos que los restantes grupos de la Cámara. Con esta regulación se pretende garantizar el pleno ejercicio de las iniciativas parlamentarias de las formaciones minoritarias que se inscriban en él. Éstas cuentan con la legitimidad derivada del respaldo electoral obtenido. El respeto al pluralismo político

---

(24) La figura del Grupo Mixto es minoritaria en Derecho Comparado, concretamente sólo la acogen los Parlamentos de Italia y Grecia.

(25) La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (Sentencia de 13 de junio de 1989, publicada en *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, núm. 11-12, 1989, págs. 288 y sigs.) tuvo lugar con ocasión del recurso planteado por un diputado del *Bundestag* que fue expulsado de su grupo (Los Verdes). El Tribunal, entre otras manifestaciones vertidas en relación al *status* de los diputados *fraktionslos*, consideró que si el número de puestos en las Comisiones era igual o superior al de escaños en la Asamblea, se debía asegurar la presencia de todos los diputados en al menos una de ellas (aunque señala que sólo con derecho de iniciativa y de voz). Una interpretación de los preceptos reglamentarios en otro sentido era contraria, según el Tribunal, al artículo 38.1.2 GG. Véase al respecto H. SCHULZE-FIELITZ: «Der Fraktionslose im Bundestag: Einer gegen alle?», *DÖV*, Heft 19, octubre, 1989. Con respecto a la situación de los diputados independientes en la Asamblea Nacional francesa, donde tampoco está previsto el Grupo Mixto, se ha afirmado que «pertenecer a un grupo, es una necesidad para los parlamentarios que desean cumplir mejor el mandato para el cual han sido elegidos»; J. P. DAVIN: «Les groupes parlementaires», *Pouvoirs*, núm. 34, 1985, pág. 25.

y la protección de las minorías hace que a estas formaciones se les deba garantizar su plena participación en la Cámara, siendo conveniente su equiparación a los grupos parlamentarios (si bien en ocasiones sería necesario introducir algunas correcciones para evitar la sobrerrepresentación de estas minorías).

Ahora bien, todo ello se ve afectado por un fenómeno muy frecuente en nuestro parlamentarismo: la incorporación al Grupo Mixto de diputados que han abandonado su grupo parlamentario y que, por tanto, no cuentan con el respaldo electoral directo que tienen las minorías políticas que pueden formar parte de este grupo. Esta incorporación desnaturaliza el Grupo Mixto, afecta negativamente a estas minorías, y toda la regulación garantista de los derechos de estos diputados, en tanto que formaciones políticas, pierde un poco su sentido, sobre todo cuando el Grupo Mixto está compuesto sólo por diputados tránsfugas.

En los países de nuestro entorno, el derecho que tienen los parlamentarios a abandonar su grupo parlamentario y conservar el escaño se deriva generalmente de la prohibición de mandato imperativo que contienen sus Constituciones (26). En nuestro país, el mantenimiento de la titularidad del cargo por el diputado se ha considerado derivado del derecho reconocido en el artículo 23 CE, a raíz de la interpretación que de este precepto realizó el Tribunal Constitucional en las famosas Sentencias 5/1983, 10/1-83 y sigs. (27). De estas sentencias se derivan las mismas consecuencias que en otros países se extraen de la prohibición de mandato imperativo (28), ya que, si bien están referidas al ámbito local, se han considerado extensibles a los miembros de las Cámaras legislativas, por las consideraciones de carácter general que el Tribunal efectuó sobre la representación política. Estas consideraciones han sido criticadas por la doctrina en un marco donde se está produciendo una revisión de la teoría de la representación en sus planteamientos clásicos (29).

(26) Véase respecto a Francia, P. AVRIL y J. GICQUEL: *Droit parlementaire*, París, 1988, págs. 25-28; en Alemania, K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd.I, 1. Aufl., pág. 846; en Italia, R. MORETTI (art. 67), *Commentario breve alla Costituzione*; V. CRISAFULLI y L. PALADIN (dirs.), págs. 67-68. Constituye una excepción la Constitución portuguesa, la cual establece en su artículo 163.1.c), como causa de pérdida de mandato la inscripción de los diputados en un partido distinto de aquél por el cual se hayan presentado a las elecciones, véase al respecto M. REBELO DE SOUSA: «Os partidos políticos na Constituição», en *Estudos sobre a Constituição*; J. MIRANDA: vol. II, Lisboa, 1978, págs. 57-71.

(27) SSTC 16/1983, de 10 de marzo; 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril; 29/1983, de 26 de abril, y 30/1983, de 26 de abril.

(28) Señala R. BLANCO, que «las conclusiones a las que llega el TC no difieren sustancialmente, en lo que se refiere a la posición constitucional de los partidos, de las que caracterizan a la teoría de la representación previa al Estado de partidos», *Los partidos políticos*, Madrid, 1990, págs. 147-148.

(29) Véase entre otros, A. GARRORENA: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990; J. CAAMAÑO:

La frecuencia de los cambios de grupo y concretamente la incorporación de los diputados salientes de su grupo originario en el Grupo Mixto, provocó la modificación de algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos. Estas reformas, como ya se ha indicado, pretendían evitar que aquellos diputados pudieran beneficiarse con su actitud, al poder ejercer en el Grupo Mixto idénticos derechos que los restantes grupos (30). Así, hemos visto como en unos casos se impide que estos diputados formen parte del Grupo Mixto (en las Cámaras de Castilla-La Mancha y La Rioja). En otros supuestos (en el Parlamento catalán y en la Asamblea Regional de Murcia) no se les impide incorporarse al Grupo Mixto pero se les limitan sus derechos en el seno de este grupo.

El objetivo último de las reformas reglamentarias producidas es limitar el transfuguismo político. Este objetivo es difícil de conseguir y tampoco es el Reglamento parlamentario el instrumento adecuado para ello. No obstante, lo que sí impiden estas regulaciones es que los parlamentarios que causen baja en su grupo y se incorporen en el Grupo Mixto vean mejorados sus derechos parlamentarios y económicos. Esta es, pues, su finalidad inmediata, y así se desprende claramente de las argumentaciones vertidas por los distintos grupos en los debates parlamentarios que tuvieron lugar con ocasión de las reformas.

Distinguir entre las iniciativas parlamentarias que pueden ejercer los diputados minoritarios en función de su procedencia es una línea, a mi entender, plenamente correcta. Ello es así porque es una situación completamente distinta la de un parlamentario que se ha presentado a las elecciones con una formación política y se inscribe en el Grupo Mixto como representante de esa formación, y la de un parlamentario que se inscribe en el Grupo Mixto después de abandonar su grupo. Este parlamentario carece, no sólo de respaldo electoral directo, sino también de un programa político presentado al electorado y votado por él y de los instrumentos de control que caracterizan a todos los grupos, tales como el propio aparato del partido, su base electoral, la organización interna del grupo parlamentario, etc.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia que aquí se comenta no se pronuncia sobre esta cuestión pero su decisión sí que afecta de manera directa a la misma. Así, la Mesa de la Cámara del Parlamento catalán, ante el hecho de que el Grupo Mixto estaba compuesto únicamente por un diputado tráfuga pro-

---

*El mandato parlamentario*, Madrid, 1991; R. L. CHUECA: «La representación como posibilidad en el Estado de partidos (Mandato libre vs. mandato de partido)», en *RDP*, núm. 27-28, 1988.

(30) Produciéndose el efecto contrario del que tiene lugar en otros países donde no existe el Grupo Mixto: en efecto, en estos Parlamentos, el diputado que abandona su grupo, si bien mantiene la titularidad del cargo, automáticamente ve reducidos sus derechos parlamentarios ya que a partir de ese momento no puede ejercitar los derechos reconocidos a los grupos parlamentarios (véase, *supra*, nota núm. 26).

cedió a regular esta situación, a partir de la abstracta previsión del artículo 19 de su Reglamento. Esta regulación supone una limitación de los derechos del Grupo Mixto compuesto exclusivamente por diputados tránsfugas, en relación a aquéllos que disfrutaban el resto de grupos en la Cámara. Los derechos que se le limitan son los que el Reglamento atribuye a los grupos parlamentarios y no a los diputados individualmente considerados. En definitiva, la norma supletoria del Parlamento catalán pretendía, en todo caso, evitar que a partir de una situación de transfuguismo político se derivaran una serie de ventajas para su protagonista (31). El Tribunal Constitucional anula la norma y ello supuso que el único diputado miembro del Grupo Mixto ejerciese los mismos derechos que los restantes grupos parlamentarios, a pesar de ser una situación claramente distinta y por tanto, merecedora de un tratamiento diferenciado. La norma pretendía hacer frente a una situación imprevista, que requería una normación rápida. Una regulación de estas características probablemente pasará a formar parte del Reglamento parlamentario en una futura reforma del mismo, como ya ha sucedido en otras Cámaras autonómicas. Mientras tanto, el Grupo Mixto formado por un único parlamentario tránsfuga siguió ejerciendo los mismos derechos que los restantes grupos de la Cámara. Es ilustrativo que el propio miembro de este grupo consideró este beneficio excesivo o desproporcionado y renunció *motu proprio* a ejercer alguna de las iniciativas que el Reglamento, en tanto que grupo, le atribuía (32).

La decisión del Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1995 se basa fundamentalmente en la inadecuación de la norma supletoria para introducir una regulación como la que contenía. No obstante, no me gustaría finalizar este comentario sin llamar la atención sobre lo que, en su caso, podría ser una futura línea jurisprudencial sobre el fondo de la cuestión planteada. En definitiva, cabe ir más allá y preguntarse si el Tribunal hubiera anulado esta regulación si estuviera en el Reglamento parlamentario, por vulnerar el derecho fundamental del diputado a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad (artículo 23.2 CE). Esto podría dar lugar a que los diputados de las Cámaras cuyos Reglamentos han limitado sus derechos por encontrarse en situaciones pare-

---

(31) Incluso desde el punto de vista de los medios materiales este diputado se ve beneficiado puesto que al ser el único de su grupo es el único diputado de la Cámara que goza de un despacho individual en la sede del edificio del Parlamento. Desde la perspectiva económica la subvención fija, como he señalado anteriormente, se calcula de forma proporcional.

(32) Así ha sucedido recientemente en relación a las comparecencias parlamentarias del presidente de la Generalidad. El único diputado del Grupo Mixto, que, como consecuencia de la Sentencia aquí comentada goza de los mismos derechos que los restantes grupos, ha manifestado que para no hinchar el papel parlamentario del Grupo Mixto, sólo interrogará al presidente en una de cada tres comparecencias que éste realice (*El País*, 28 de marzo de 1995).



cidas a la del diputado del Parlamento catalán, acudiesen al Tribunal para que éste les restableciese en sus derechos. Así, ante impugnaciones de estos por actos de aplicación del Reglamento parlamentario, el Tribunal Constitucional podría anular las regulaciones que han introducido limitaciones a los derechos de los parlamentarios tráfugas. A mi juicio, esta línea jurisprudencial sería una interpretación errónea del principio de igualdad en el ámbito de las funciones parlamentarias. Ello es así puesto que las distinciones entre diputados que han efectuado los Reglamentos parlamentarios se han basado en supuestos plenamente diferenciados, básicamente en función de si los diputados del Grupo Mixto tienen o no respaldo electoral directo, y por tanto —según la doctrina del Tribunal Constitucional— merecedoras de un trato distinto. Por otro lado, esta interpretación tampoco valoraría en sus justos términos la posición que los partidos políticos ocupan en el Estado actual (33), reconocida en el artículo 6 CE.

---

(33) Algo de lo que ya se acusó al Tribunal en los votos particulares de las SSTC 5/1983 (FJ. 3.º, voto particular) y sobre todo 10/1983 (FJ 4.º, voto particular).

