

Os grupos parlamentarios no dereito parlamentario galego

Lerrado do Parlamento galego.
Profesor de dereito
constitucional da
Universidade de Vigo

Xosé A. Sarmiento Méndez

Introducción

A diferenza do caso estatal o dereito estatutario galego coñece no artigo 12 alínea 4ª do Estatuto de autonomía unha referencia substantiva ós grupos parlamentarios ó dispoñer que o regulamento precisará o número mínimo de deputados para a formación de grupos, a intervención destes no proceso lexislativo e as funcións da Xunta de Portavoces daqueles. Tamén se prevé a participación dos grupos en tódalas comisións en proporción ó número dos seus membros.

Como se pode observar, o Estatuto obvia a determinación da natureza xurídica dos grupos, o que vén sendo unha importante discusión doutrinal no dereito constitucional e que tampouco no caso galego atopa unha fácil solución. Máis aló da consideración dos grupos coma correas de transmisión dos partidos po-

líticos no Parlamento podemos concluír co Tribunal Constitucional alemán que os grupos parlamentarios son *institucións necesarias da vida constitucional*, posto que non só dirixen e facilitan o desenvolvemento técnico dos labores parlamentarios, senón que son os verdadeiros foros de posicionamento político e de formación de alternativas¹.

Esta caracterización de principio é claramente válida para o caso dos grupos pertencentes á minoría parlamentaria, que por definición non se atopan influídos no seu labor polo outro grande actor do réxime parlamentario racionalizado: o Goberno. Certamente para o caso do grupo ou grupos parlamentarios que apoian o executivo sería excesivo predicar-las funcións antes citadas, sobre todo a de ser lugar de creación de alternativas, cando resulta probado pola práctica institucional o seu claro sometemento ó impulso político do Gabinete que manteñen.

1. Número mínimo de deputados

Este requisito de existencia que considera o artigo 22 do Regulamento parlamentario autonómico supón a imposibilidade de constituír grupo parlamentario sen dispoñer dun mínimo de cinco deputados. Este requisito no caso galego implica contar co 6,6% dos 75 deputados que forman *de iure* a totalidade da Cámara, sendo máis agravado cá porcentaxe (1,4%), que con determinadas condicións é abonda para constituír grupo parlamentario no Congreso dos Deputados². Non recibiría este número mínimo unha crítica demasiado desfavorable para o tratamento das minorías de non agravarse posteriormente a posición destas forzas políticas pola reforma da Lei electoral galega³, mediante a que a barreira que posibilita o acceso das minorías ó Parlamento se viu ampliada. Deste xeito, hoxe en día son dúas as importantes trabas que teñen os partidos minoritarios para atopar unha plasmación institucional forte: a superación en sede electoral da barreira do 5% e a obtención dun mínimo de cinco deputados que lle permitan a constitución de grupo parlamentario propio.

Este marco regulamentario vén a ser moldeado pola práctica política galega, que como é ben sabido coñece na actualidade unha situación de tripartidismo moi acentuado. Deste xeito un eventual novo partido que alcance representación parlamentaria gozaría previsiblemente de grupo parlamentario propio sen acadalos cinco deputados esixidos no regulamento, sendo tal grupo o previsto no artigo 24 baixo a denominación de Grupo Mixto.

¹ Cfr. BVerfGE 20, 56(104) entre outras, citada por J. P. Schneider no seu traballo "O réxime parlamentario" incluído na obra colectiva *Manual de dereito constitucional*, IVAP, Marcial Pons, 1996.

² Cfr., o art. 23.1 do Regulamento do Congreso dos Deputados, que o posibilita se as formacións políticas obtivesen o 15% dos votos das circunscricións nas que se presentasen, ou o 5% dos emitidos no conxunto do Estado. O debate sobre a elaboración deste artigo atópase no DSC, Comisión de Regulamento n.º 25 (1981), pág. 1187 e segs. e no DSC (sesión plenaria), n.º 179 (1981) pág. 10719 e segs.

³ Así, entre outros, Vilas, Maiz, Rivera, Caamaño en *O sistema político galego*, Ed. Xerais, 1994, pág. 112 e segs.

2. Límites legais á constitución dos grupos parlamentarios

Con carácter previo, o dereito parlamentario galego impón a imposibilidade dos deputados de pertenceren a máis dun grupo parlamentario, previsión esta que se encontra en plena coherencia co Estado de partidos no que se desenvolve o parlamentarismo da segunda metade do século XX, e que recolle o requisito "ideolóxico" como integrante do grupo parlamentario, que vén a recolle-lo que denomina Antonio Baldasarre⁴ relacións xenéticas que o grupo mantén co partido político do que derivan os seus compoñentes.

a) *De fondo.*

Baixo esta denominación comentaremos aqueles que se impoñen con carácter esencial, é dicir, con independencia de problemas procesuais ou de carácter adxectivo. Así, establécese a imposibilidade de formar máis dun grupo parlamentario ós deputados que pertencen a un mesmo partido ou coalición electoral. A *ratio* deste precepto parece clara, trátase de evitar que as forzas políticas maioritarias mediante a pormenorización dos seus membros poidan comete-la fraude de crear un número de grupos parlamentarios que lles tenda a restar protagonismo ás minorías. Se ben como sinalou Solé Tura⁵, e froito do xogo conxunto con outros preceptos regulamentarios, impídese tamén que forzas políticas minoritarias poidan acadar grupo propio unha vez obtidos os requisitos para constituílo como coalición electoral.

Desde o punto de vista esexético suscita problemas a expresión "que pertencen a un mesmo partido ou coalición electoral" por canto se poden asimilar aqueles que fosen elixidos dentro de tales suxeitos electorais ou ben, nunha interpretación máis restrictiva a aqueles que teñan o carácter de militantes e, polo tanto, sexan afiliados ó partido de que se trate. A práctica parlamentaria vén atendendo á primeira das opcións citadas, especialmente cando os partidos tenden recentemente á incorporación nas súas candidaturas electorais de personalidades independentes.

O requisito que acabamos de analizar conta cunha excepción prevista na alínea 3ª do artigo 26 do regulamento, que contra a lectura literal do artigo 22, contén dúas e non unha excepción á regra xeral.

En primeiro lugar, cabe a posibilidade de que, iniciado un novo período de sesións, os deputados poidan incorporarse ó grupo parlamentario que desexen dos xa constituídos, co que se

⁴ Cfr., Baldasarre, A., "I gruppi parlamentari comunisti", *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 1981, páx. 445-446.

⁵ Cfr., Solé Tura, J., "O probable final da Minoría Catalana", *El País*, 5 de xuño de 1986.

Ile ofrece ó deputado individual a posibilidade de cambiar de grupo cunha frecuencia alta (dúas veces ó ano), posibilidade esta que Fernando Santaolalla⁶ entende viable para os supostos de deputados integrantes de coalicións electorais integradas nun mesmo grupo parlamentario e que, ó seu xuízo, non deberían estar obrigados a manterse nun mesmo grupo polo simple feito de concorrer coaligados á contenda electoral.

Por outra banda, prevese a posibilidade de que cando por calquera circunstancia se extinguiuse ou rematase a actividade do partido ou da coalición electoral polo que concorren, se constitúa por unha soa vez grupo ou grupos parlamentarios distintos, co cumprimento das outras esixencias previstas no regulamento.

b) Formais.

Un primeiro requisito de carácter temporal é o de que a constitución inicial dos grupos parlamentarios se deba facer dentro dos cinco días seguintes ó da sesión constitutiva do Parlamento. Aínda que non se di nada neste momento, os novos parlamentarios que tomen posesión do seu cargo con posterioridade á constitución do Parlamento disporán dun prazo igual de cinco días para a súa incorporación ó grupo de que se trate, tal e como se explicita posteriormente no artigo 25 do regulamento galego.

Un estudio detido merece o escrito que se lle debe dirixir á Mesa no que se lle comunica a constitución do grupo parlamentario. O contido deste escrito debe ter tres aspectos fundamentais.

En primeiro lugar, e como requisito inescusable deberá ir asinado por tódolos que desexen constituí-lo grupo, o que se presenta como perfectamente lóxico polas funcións que posteriormente se lles atribuirán ós representantes legais do grupo (os voceiros), que chegarán ata o punto de presumir a unidade de criterio de tódolos membros do grupo nos supostos de exercicio do voto ponderado por parte do voceiro.

En segundo lugar, no escrito deberá constar a denominación do grupo, aspecto este que pode provocar problemas importantes de axuste entre a denominación legal dos partidos políticos que concorreron ás eleccións e a que pretendan adoptar como grupo parlamentario. En todo caso parece esixible un mínimo de coherencia entre a denominación partidaria ou electoral e a do grupo parlamentario, tendente sobre todo a garantir a máxima transparencia e identificación dos operadores políticos por parte da opinión pública. O antedito non obsta a posibilidade como recoñeceu o Tribunal Constitucional respecto da de-

⁶ Cfr., Santaolalla, F., *Dereito parlamentario español*, Espasa Universidade, páx. 143.

nominação dos partidos, de que unha mesma corrente ideolóxica poida ter diversas expresións partidarias que, "consecuentemente, leven a denominacións que poidan parcialmente coincidir, sempre, claro é, que non confundan, especialmente os electores"⁷.

O último dos requisitos afecta á necesidade de expresar nidiamente o nome de tódolos membros do grupo, do seu voceiro, e dos deputados que eventualmente o poidan substituír. A esixencia de expresa-lo nome de tódolos membros preséntase certamente como reincidente co requisito da sinatura da solicitude de constitución por todos eles, entendemos que deberá existir unha total coincidencia entre os que solicitan a constitución do grupo e os que o integran. Só pode ter esta previsión regulamentaria o sentido de proporcionar unha total claridade de quén serán os suxeitos integrantes do grupo, clarificando en todo caso quén son os titulares das rúbricas que instan a constitución do mesmo.

Respecto da designación do portavoz e dos deputados substitutos do mesmo non cabe facer máis observacións cás xa apuntadas respecto da grande transcendencia das funcións desenvolvidas por este e, polo tanto, da necesidade da máxima transparencia na súa designación. Neste punto o noso dereito presenta un enfoque pouco intervencionista e excesivamente respectuoso coa autonomía grupal, a diferenza, por exemplo do caso italiano, onde, como nos recorda Di Ciolo⁸ o escrito dirixido polo grupo ó presidente da Cámara debe conter tamén o nome do vicepresidente do grupo e do secretario do mesmo.

Esta designación provocará, desde o punto de vista práctico, a súa pertenza *intuitu personae* á Xunta de Portavoces e a necesidade da súa sinatura, con carácter inescusable, para a presentación de instrumentos parlamentarios propios e exclusivos dos grupos (por exemplo, proposicións de lei).

De igual xeito, e aínda que nada se diga respecto disto, entendemos que unha eventual revogación do cargo de voceiro se deberá producir pola vontade, canto menos maioritaria, dos membros do grupo de que se trate, e a través das mesmas formalidades requiridas para a súa designación.

3. Grupos parlamentarios non partidarios

Aludimos con esta denominación a aqueles grupos parlamentarios que non axustan necesariamente a súa composición á dun partido político ou coalición electoral da que derivan os seus membros. Isto é así por canto a pesar de que os grupos par-

⁷ Cfr., Fundamento xurídico 4º da STC 85/86, do 25 de xuño. Recollida por José Antonio Portero Molina no seu libro:

Constitución y Jurisprudencia constitucional (selección), Tirant lo Blanch, Valencia, 1992.

⁸ Vid., di Ciolo, Vittorio, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Giuffrè editore, Varese, 1980, páxs. 276-277.

lamentarios se presentan como a consecuencia natural do xogo político dos partidos, é posible que nas cámaras se formen grupos parlamentarios nos que a presenza dos partidos non sexa única e, polo tanto, non haxa unha total correspondencia entre o binomio partido político - grupo parlamentario.

a) Deputados asociados.

Unha primeira posibilidade que modula a correspondencia entre partido e grupo é a dos deputados que ó non seren membros de ningún grupo parlamentario dos constituídos desexen asociarse a algún deles. Tal asociación producirase mediante unha solicitude que deberá estar aceptada polo voceiro do grupo ó que se pretenda asociar-lo deputado, o que serve para presumir-la vontade canto menos maioritaria dos membros do grupo parlamentario a favor da asociación do deputado de que se trate.

O regulamento galego, establece que o escrito se lle debe dirixir á Mesa da Cámara dentro do prazo de cinco días establecido para a constitución inicial dos grupos parlamentarios. Isto presenta a dificultade práctica de que, ó superpoñerse os prazos de constitución dos grupos e de posible incorporación dos deputados asociados, se obstaculice a existencia desta figura do deputado asociado.

O estatus xurídico do asociado supón o seu cómputo para a determinación dos mínimos que se establecen para a constitución dos grupos parlamentarios, o que choca coa redacción literal do artigo 23, alínea 3ª na que se fala da incorporación dos deputados asociados ós grupos parlamentarios xa *constituídos*. Tamén se terán en conta os asociados para os efectos de fixar-lo número de deputados de cada grupo nas distintas comisións parlamentarias.

b) Grupo mixto.

O dereito galego descoñece a figura do deputado non adscrito, é dicir, por imperativo regulamentario tódolos deputados deberán pertencer a algún dos grupos que existan na Cámara, de tal xeito que, de acordo co artigo 24 do Regulamento do Parlamento de Galicia todos “quedarán necesariamente incorporados ó grupo mixto polo vixente período de sesións”.

A ausencia de incorporación a un grupo parlamentario “nos prazos sinalados” suscita a problemática xa mentada respecto do cómputo dos cinco días no suposto dos deputados asociados, ademais da incorrecta referencia en plural ós prazos xa que como acabamos de comentar existe un prazo único de cinco días.

A vinculación ó vixente período de sesións respecto da incorporación ó grupo mixto é correlativa á posibilidade que posteriormente se comentará de cambio de grupo parlamentario ó remate de cada un dos períodos de sesións, pero preséntase como especialmente inútil nos supostos nos que a constitución do novo Parlamento se produza nos meses finais dun período de sesións determinado.

4. Dinámica dos grupos parlamentarios

Os grupos non se presentan como suxeitos da actividade parlamentaria de carácter estático. Moi ó contrario adoitan experimentar notables variacións ó longo da súa vida, froito da natureza voluntaria que ten a incorporación do deputado ó grupo e, en último termo, da prohibición do mandato imperativo que consagra o noso ordenamento xurídico. En efecto, a imposibilidade de que os partidos ou organizacións a través das que os deputados lograron o seu escano vinculen a pertenza destes a determinado grupo parlamentario posibilita que os parlamentarios poidan abandonar o grupo ó que inicialmente se adscribisen, suscitando unha rica problemática xurídico-constitucional.

a) Deputados incorporados

Unha manifestación da independencia do deputado que acabamos de comentar considérase á hora de regular a situación dos novos parlamentarios incorporados ó pleno da Cámara nun momento posterior á realización da sesión constitutiva. Podería pensarse, no seo dunha democracia de partidos, que o deputado que adquire a condición de tal por substituír a outro membro da lista electoral na que concorreu ós comicios, quedase adscrito de xeito automático ó mesmo grupo parlamentario do deputado substituído.

Nembargantes, a substitución que estamos a tratar supera o carácter continxente ou temporal para transformarse nunha auténtica "substitución de mandato". Por este motivo, o artigo 25 do Regulamento do Parlamento de Galicia establece os mesmos requisitos para a incorporación ós grupos parlamentarios dos novos deputados respecto dos que o foron dende a sesión constitutiva da Cámara.

Igualmente, e se se acentúa un certo carácter oligárquico do funcionamento grupal sobre o que Triepel⁹ xa mostrara reticencias, esíxese a aceptación (entendemos que escrita) do portavoz do grupo parlamentario correspondente, fixando a adscripción residual ó grupo parlamentario mixto no suposto de non incorporarse a algún dos grupos parlamentarios xa existentes.

⁹ Cfr., Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* en Lenk y Neumann, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Editorial Anagrama, páxs. 187 e segs.

b) O abandono do grupo parlamentario.

Atopámonos ante un dos problemas de carácter político máis complexo, xa que o coñecido como “transfuguismo político” representa a tensión existente entre o criterio político individual do parlamentario e as instrucións dos órganos do grupo parlamentario ou mesmo do partido político, e incluso a dialéctica que pode existir entre o contido do programa electoral baixo o que foi elixido o parlamentario e a práctica política seguida polo partido no sucesivo.

A regulación do artigo 26 do RPG decántase a prol de defende-lo criterio do deputado individual, no marco da prohibición do mandato imperativo tantas veces referida. Deste xeito, se o deputado abandona o grupo débese encadrar necesariamente no grupo mixto durante o vixente período de sesións, co que se limita certamente o criterio do deputado, que deberá esperar, cando menos, a duración dun período de sesións para poderse incorporar a outro grupo parlamentario existente distinto do mixto.

c) A disolución dun grupo parlamentario.

Trátase dunha posibilidade que se produciu en repetidas ocasións nas primeiras lexislaturas do Parlamento galego, así como no seo das distintas asembleas lexislativas das comunidades autónomas. Na actualidade é un evento de máis difícil acacemento polo alto nivel de estabilidade política que se acadou no sistema de partidos galego.

A alínea 2ª do artigo 26 do RGP establece que no suposto de reducirse durante o transcurso da lexislatura a un número inferior á metade do mínimo esixido para a súa constitución, os grupos quedarán disoltos e os seus membros pasarán automaticamente a formar parte do Grupo Mixto. Un primeiro aspecto subliñable é a expresión utilizada polo artigo “durante o transcurso da lexislatura”, que parece claramente redundante xa que os grupos parlamentarios non teñen vixencia máis aló da duración da Cámara.

En segundo lugar, “a redución a un número inferior á metade do mínimo esixido” vén supoñer na práctica que o grupo de que se trate quede con só dous deputados. Opinamos que o lexislador galego optou pola expresión citada para efectos eufemísticos, polo claramente reducido que é un grupo constituído por dous membros.

Por último, a disposición final establece a adscripción obigatoria ó Grupo Mixto dos deputados pertencentes a un grupo parlamentario disolto de xeito parello ó previsto na alínea 1ª

do artigo que estamos a comentar para o suposto do abandono dun grupo parlamentario.

d) A constitución de novos grupos parlamentarios.

Trátase dunha posibilidade que se dá, unida comunmente á comentada no apartado anterior, isto é, a disolución dun grupo parlamentario. O regulamento prevé que iniciado un novo período de sesións os deputados se poderán incorporar ó grupo parlamentario que desexen, dispoñendo que só para o suposto de que se extingue ou rematase a actividade do partido ou coalición electoral polo que concorren, poderían constituír, por unha soa vez, grupo ou grupos parlamentarios distintos.

Resulta un tanto críptica a expresión regulamentaria "só para o suposto de que por calquera circunstancia se extingue ou rematase a actividade do partido ou coalición electoral" e, ademais, suscita a dificultade para os órganos rectores da Cámara, singularmente a Mesa, de entrar a constatar se realmente se deu un cesamento efectivo de actividades. En definitiva, pensamos que o xeito máis útil de constata-la realidade partidaria será acudir ó rexistro de partidos políticos existente no Ministerio do Interior.

Por último, a creación destes novos grupos parlamentarios debe de contar coas mesmas esixencias previstas no regulamento para a constitución dos grupos despois da sesión constitutiva da Cámara.

5. Financiamento dos grupos parlamentarios

A problemática do financiamento grupal atópase comunmente mesturada coa do financiamento dos propios partidos políticos, aínda que a lexislación reguladora de ámbolos temas tende a delimita-la posible comunicación de fondos entre estes dous suxeitos.

O regulamento galego establece no seu artigo 27 que o Parlamento poñerá a disposición dos grupos parlamentarios, locais e medios materiais suficientes, sen determina-lo criterio conforme ó que se fará a distribución deles. Todo parece indicar que, de acordo co previsto para a distribución da subvención económica, a asignación de locais e medios se fará proporcionalmente ó número de deputados que integran cada un dos grupos.

A subvención económica conta con dúas partes diferenciadas. Unha idéntica e fixa para tódolos grupos e outra variable en función do número de deputados que os integran. Resulta re-

chamante a expresión regulamentaria que lles limita as contías das subvencións ós grupos dentro das correspondentes consignacións orzamentarias, pola súa ausencia de virtualidade, xa que como é ben sabido, a Mesa aproba o orzamento parlamentario sen ningunha vinculación externa do executivo autonómico.

O órgano encargado de controla-los aspectos referidos ó financiamento dos grupos, así como a contabilidade específica que da mesma levan estes, é a Mesa do Parlamento, sen prexuízo do control que o Consello de Contas poida exercer sobre os fondos en canto que son xestionados por unha parte da Administración pública galega que se somete voluntariamente á súa xurisdicción¹⁰. Dentro desta liña de cousas e para referirse ó caso estatal, Pilar del Castillo defende a inclusión na rendición de contas que os partidos políticos deben facer perante o Tribunal de Contas das cantidades aboadas ós grupos parlamentarios, atendendo a dicción literal do artigo 11.2 da Lei de financiamento dos partidos políticos¹¹.

Seguindo a práctica común do dereito comparado¹² o noso regulamento parlamentario recoñécelles unha total autonomía ós grupos para distribuí-los fondos que a Cámara lles proporciona, polo que, sempre que se respecte a finalidade parlamentaria (concibida esta en sentido amplo), a utilización deses recursos resulta infiscalizable nos seus fins.

6. Igualdade de dereitos dos grupos parlamentarios

A regulación autonómica dos grupos complétase cunha declaración xenérica en certa medida teórica respecto da igualdade de dereitos con que contan tódolos grupos parlamentarios existentes na Cámara galega. Atopámonos ante o que W. Schmidt denomina "principio de igualdade de oportunidades", e que se manifesta en que o exercicio do mandato e de determinados dereitos dos deputados nunca se pode facer depender da pertenza a un grupo parlamentario¹³. Esta proclamación é consecuencia obvia do artigo 1º da Constitución española que consagra o pluralismo político como valor superior da orde constitucional. Nembargantes, a práctica parlamentaria desmente tódolos días esta presunta igualdade grupal, e así, a expresión do artigo 28 "coas especificacións previstas no presente regulamento" vén supoñer na práctica que importantes funcións parlamentarias quedarán atribuídas a aqueles grupos que dispoñan dunha quinta parte dos deputados da Cámara (así a solicitude de comparecencia do Goberno).

¹⁰ Pode consultarse neste sentido, entre outros, o traballo de Ameijenda Cuns publicado na *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 12, EGAP, Santiago de Compostela, 1996.

¹¹ Cfr., del Castillo Vera, Pilar, "La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas" na obra colectiva *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Ed. Ángel Garrorena Morales, Asemblea de Murcia.

¹² Cfr., Laporte, Jean, et Tular, Marie-José, *Le droit parlementaire*, Presses Universitaires de France, París, 1986, pág. 54.

¹³ Así Schmidt, W., *Chancengleichheit der fraktionen unter dem Grundgesetz*, en *Der Staat* 9 (1970), pág. 481 e segs. referido por Schneider *cit. supra*.

Todo isto sen esquece-la especialísima posición que ostenta o grupo parlamentario que apoia o executivo, que na práctica goza de importantes prerrogativas derivadas da privilexiada información que o Goberno e a Administración por el dirixida lle poden proporcionar. 