



INFORME EN RELACIÓN CON EL ESCRITO DEL DIPUTADO SR. BRAVO DE LAGUNA CABRERA, DEL GP NACIONALISTA CANARIO (CC-PNC-AHI), SOLICITANDO SU PASE AL GRUPO MIXTO

I.- Antecedentes.

Con fecha 4 de octubre de 2019 (RE núm. 4326/2019), tuvo entrada en el Registro de la Cámara escrito del Diputado del GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), D. Lucas Bravo de Laguna Cabrera, por medio del cual, y en relación con la reciente reforma del Reglamento de la Cámara (aprobada por el Pleno el pasado 11 de septiembre de 2019, y publicada en el *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* el 1 de octubre de 2019), solicita se acceda a la solicitud de (sic) “...decidir si solicito el pase al grupo mixto o si vuelvo a incorporarme al que inicialmente me integré”.

A petición del Letrado-Secretario General se elabora el presente informe, orientado a determinar la viabilidad de la solicitud antes referida, al amparo de las previsiones reglamentarias vigentes.

II.- Consideraciones jurídicas.

A.- Sobre la constitución de los Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Canarias:

La constitución de los grupos parlamentarios es un proceso que se transcurre al comienzo de cada legislatura (en el Parlamento de Canarias, dentro de los 5 días siguientes a la sesión constitutiva ex art. 25.1 RPCan) y que, dada su importancia, aparece reflejado de forma pormenorizada en la totalidad de los Reglamentos parlamentarios, que fijan unos requisitos tanto temporales como de fondo para tal fin.

Para el Tribunal Constitucional (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3º), corresponde a la propia Cámara en exclusiva regular quiénes pueden constituir grupo parlamentario y con qué requisitos y exigencias: *“no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante. De otra parte, sin entrar a dilucidar, por no devenir necesario, la corrección o no de la afirmación de los demandantes de amparo de que la decisión de la Mesa de la Cámara por la que se aceptan o deniegan las correspondientes declaraciones de voluntad de los Diputados de constituir un determinado Grupo Parlamentario es una decisión con valor declarativo y no constitutivo, lo cierto es que las facultades que a la Mesa de la Cámara le corresponden en orden a la constitución de los Grupos Parlamentarios son de*



carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir Grupo Parlamentario”.

En cuanto a los requisitos para su constitución, figuran en primer lugar los de naturaleza temporal, ya que se establece en todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos la obligación de constituir los grupos parlamentarios dentro de un plazo de tiempo máximo que comienza a contar en todos los casos a partir de la sesión constitutiva de la correspondiente Cámara legislativa. Si analizamos dicha regulación podemos comprobar que el plazo máximo para la constitución de los grupos se fija en 5 días en la mayor parte de los Parlamentos, y así ocurre en el Parlamento de Canarias (art. 25.1 RPCan).

Pero, al margen de la fijación de un plazo máximo para la constitución de los grupos parlamentarios, los Reglamentos de las Cámaras autonómicas establecen otros requisitos adicionales. El principal de ellos es el mínimo de diputados que es necesario agrupar para tal fin, número que para el Parlamento de Canarias estaba fijado en 4 hasta la reciente reforma de septiembre de 2019, cuando se rebajó a 3 (art. 24.1 RPCan). Hay, empero, algunas peculiaridades en algún Parlamento, ya que se permite que un número de diputados inferior al previsto también puedan constituir grupo parlamentario siempre y cuando hayan obtenido un determinado apoyo electoral, medida que contribuye a difuminar la no siempre nítida frontera que existe entre partido político y grupo parlamentario, pero sin una previsión de esta índole se contenga en el Reglamento del Parlamento de Canarias.

De esta forma, los parlamentarios que se incorporen a la Cámara con posterioridad a dicha fecha habrán de integrarse en alguno de los grupos ya existentes o bien pasarán a formar parte del Grupo Mixto, como regla general.

Ahora bien, en contra de lo que se pudiera pensar a priori, la voluntad del diputado individual está limitada en el marco de dicho proceso, ya que este viene condicionado por la lógica del Estado de partidos y por la preexistencia y preeminencia de éstos -como sujetos electorales que impulsan la formación y la presentación de las candidaturas electorales de las cuales son extraídos quienes posteriormente van a obtener su escaño- frente a los grupos parlamentarios. Ello explica que, adicionalmente a lo señalado antes, se establezcan en todos los Reglamentos de las Cámaras autonómicas –también en el canario (art. 24.2)- otras *limitaciones* que afectan a la constitución de los grupos parlamentarios y que la doctrina califica de “exigencia ideológica”. Así, no será posible constituir grupos *separados*:

a) a los diputados que pertenezcan a una misma formación política. Con ello se prohíbe que estos diputados constituyan diversos grupos parlamentarios, pese a contar con un número de suficiente para tal fin, con el objeto de multiplicar de esta forma las ventajas que ello supondría (más subvenciones y medios materiales y humanos, más puestos en la Junta de Portavoces, más turnos de palabra en los debates, etc.). Por lo tanto, solo es posible que se constituya un único grupo con todos los diputados pertenecientes a la misma formación política, evitando la



multiplicación artificiosa (o, si se quiere, el fraccionamiento) de grupos parlamentario de la misma afinidad ideológica.

A diferencia de lo que prevén otros Reglamentos Parlamentarios que imponen esta misma limitación pero por referencia al hecho de que los diputados que desearan constituir un GP se hubieran presentado en la mismas listas electorales, el RPCan –siguiendo en este punto la misma redacción que el Reglamento del Congreso de los Diputados- ha optado por establecer la exigencia para los diputados que *pertenezcan a un mismo partido*. No obstante, y según se dispone en la “Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados sobre requisitos materiales para la constitución de grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados”, publicado en la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34 (1995), p. 222, el requisito del art. 23.2 del RCD, según el cual “en ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado los diputados que pertenezcan a un mismo partido” ha de entenderse como que “todos los diputados que concurren bajo las mismas siglas han de reunirse en el mismo grupo”.

b) a los diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado como tales ante el electorado, lo cual exige una identidad entre la “marca electoral” de la formación política que se presentó a las elecciones y la del correspondiente grupo que se constituya con los diputados electos en las listas de esa formación.

Ambas previsiones están pensadas para garantizar la correlación entre la oferta electoral y su reflejo en la vida interna de las Cámaras a través de los grupos parlamentarios, garantizando que los diputados se integren exclusivamente en el grupo que se corresponda con la formación política por la que fueron elegidos y cuenta con referencias similares en buena parte de los Reglamentos Parlamentarios autonómicos, aunque con fórmulas no siempre idénticas¹.

Con ello es evidente que se pretende lograr estrecha relación entre la “representación parlamentaria” y la “representación electoral” (cfr. M. Presno Linea y C. Ortega Santiago, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, CEPC, 2009, p. 27 y ss.), lo cual a su vez conecta con lo señalado por el Tribunal Constitucional en el FJ 2º de su STC 32/1985, al destacar que la relevancia constitucional de los partidos políticos, expresión del pluralismo político y canalizadores de la voluntad popular, determina *que la adscripción política de los representantes tenga relevancia jurídica*, lo cual no puede ser ignorado ni por las normas infra-constitucionales que regulen la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía.

En definitiva, estas limitaciones al derecho de los diputados a constituir Grupo Parlamentario se compaginan con la facultad que en nuestro Reglamento asiste a aquellos, consistente, por un lado, en decidir voluntariamente no integrarse en ninguno de los GGPP ya constituidos, en cuyo

¹ Reglamentos de los Parlamentos de Extremadura (art. 35.1), Cataluña (art. 26.2), Navarra (art. 29.3), Castilla y León (art. 19.2), Andalucía (art. 20.2), Castilla-La Mancha (art. 24.2), Murcia (art. 28.4), Madrid (art. 37.1), Aragón (art. 20.4), Asturias (art. 27.3), Comunidad valenciana (art. 23.3 y 4), La Rioja (art. 22.3), Islas Baleares (art. 23.1 y 3), y Cantabria (art. 23.4).



caso pueden optar por obtener el status de diputado asociado a otro GP ya constituido, contando a tal efecto el plazo de los cinco días siguientes a la finalización del plazo de constitución de los GGPP (art. 25.5 RPCan). Y, por otro lado, transcurridos esos plazos, si un diputado no ha decidido integrarse junto con otros en un GP (o no ha podido hacerlo dado que su número no alcanzó el mínimo exigido reglamentariamente ex art. 24.1), quedarán integrados de forma automática en el GP Mixto. Pero estas posibilidades decisorias para el diputado se anudan a un lapso de tiempo coincidente con el comienzo de la legislatura, pasado el cual prescriben.

2º) Por otro lado, conviene resaltar que nuestro RPCan, a diferencia de lo que ocurre en otros Parlamentos autonómicos, prevé la figura de los diputados no adscritos, que opera respecto de aquellos diputados que abandonen por cualquier causa o sean expulsados del Grupo Parlamentario en que se hubieran integrado (art. 27.1), pero sin que en tal caso se permita su pase al GP Mixto.

Esta figura está también contemplada en los Parlamentos de Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Navarra, Comunidad Valenciana e Islas Baleares, bien sea en la modalidad de diputados no adscritos “originarios (los que voluntariamente no se integraron al comienzo de la legislatura en el grupo parlamentario creado por la unión de quien concurrieron a las elecciones en las listas presentadas por la misma fuerza política); bien sea en la modalidad “sobrevvenida”, dentro de la cual se integraría la previsión del RPCan (al que pertenecerías los diputados que habiendo inicialmente decidido integrarse en el GP resultante de la unión de los diputados que obtuvieron escaño desde las listas de una misma opción política, luego deciden abandonarlo, ya avanzada la legislatura). Se trata, en cualquier caso, de una medida claramente orientada a combatir el transfuguismo, puesto que persigue penalizar conductas contrarias a la adscripción política originaria evidenciada por un diputado al ingresar en las listas de una opción política y, desde allí, alcanzar su escaño, así como desincentivar ciertos comportamientos considerados “disfuncionales” para el sistema democrático-representativo.

En este sentido, en aquellos Parlamentos, como es el canario, en el que la figura del no adscrito está contemplada en el respectivo Reglamento de la Cámara, se reserva el GP Mixto a los diputados de las formaciones políticas minoritarias, impidiendo que los diputados tránsfugas se incorporen al mismo. De esta forma, en el Parlamento de Canarias, el GP Mixto queda reservado a aquellos diputados que no lograron formar GP propio dado que no alcanzaron el número mínimo reglamentariamente exigido a tal efecto por el art. 24.1 RPCan.

En este sentido, en el Parlamento de Canarias dicho GP normalmente no es el resultado final de una libre decisión de los diputados que la integran (que lógicamente habrían preferido, si hubieran podido hacerlo, crear un GP propio), sino el resultado, por imperativo reglamentario, de la imposibilidad de alcanzar el número fijado en el RPCan para tal fin. Por lo tanto, el GP Mixto posee unas características propias y distintas del resto de los GGPP, ya que está reservado a aquellas formaciones políticas que han obtenido un respaldo electoral insuficiente para constituir un GP propio e independiente.



Dicho de otra forma, si la creación de los GGPP distintos al Mixto es un resultado expresamente buscado por sus integrantes (manifestando expresamente su voluntad en tal sentido “deseen constituir” ex art. 25.2 RPCan), los diputados que hayan de formar parte del GP Mixto no expresan su voluntad en tal sentido, sino que quedan integrados en dicho GP (de composición residual) con independencia de cuál sea su voluntad.

De esta regulación reglamentaria cabe extraer dos consecuencias fundamentales:

- por un lado, que la constitución de los GGPP y, por lo tanto, la adscripción de los diputados a uno de ellos es un proceso acotado en el tiempo y que se produce dentro de un lapso temporal que se desarrolla (esto es, comienza y termina) en un periodo muy inicial del comienzo de cada legislatura, sin que sea posible reabrirlo con posterioridad.

- por otro, nuestro Reglamento parlamentario, a diferencia de lo que acontece en otros supuestos, no permite el cambio de Grupo Parlamentario una vez constituidos estos, lo cual persigue proteger la representatividad política derivado de un proceso electoral autonómico. Por el contrario, en el Congreso de los Diputados (art. 27.1) esa posibilidad sí existe dentro de los 5 primeros días de cada periodo de sesiones, pudiendo un diputado abandonar el GP originario en cualquier momento, práctica que, por otro lado, ha abonado en dicha Cámara legislativa el denominado *préstamo* de diputados. Cabe también el abandono del GP originario y su pase al GP Mixto en el Senado y en algún Parlamento Autonómico (País Vasco, Cataluña, Cantabria, Navarra, Castilla y León, Islas Baleares o Galicia).

Sin embargo, y como hemos apuntado antes, el abandono por parte de un diputado del GP en el que inicialmente se hubiera integrado (esto es, el constituido por la formación política en cuyas listas se hubiera presentado a las elecciones al Parlamento de Canarias) le impide, no sólo el paso a otro GP, sino incluso al GP Mixto, y acarrea de forma automática la adquisición del status de diputado no adscrito, con todas las limitaciones inherentes al mismo.

B.- Alcance de la reforma reglamentaria aprobada el 11 de septiembre de 2019 e inaplicabilidad como fundamento de la pretensión del diputado.

La reforma recientemente aprobada del RPCan afecta exclusivamente al apartado núm. 1 del art. 24, de forma que opera una rebaja en el número de diputados necesario para constituir GP propio (que pasa de 4 a 3) y cuya efectividad opera *pro futuro* con carácter general, dado que: la propuesta de reforma aprobada no prevé su aplicación retroactiva, de forma que traiga consigo un nuevo un proceso general de constitución de los GGPP del que puedan beneficiarse la totalidad de los diputados electos produciendo la ficción de encontrarnos en los cinco días siguientes a la sesión constitutiva. Por otro lado, como se ha dicho antes, si el proceso de constitución de los GGPP acontece a comienzos de cada legislatura, dicho momento ha transcurrido respecto de la legislatura vigente y la reforma aprobada, dejando a salvo la posibilidad que ofrece su Disposición transitoria, operará ya para la XI legislatura.



No obstante, es cierto que la propuesta de reforma aprobada contiene una disposición transitoria que, con carácter excepcional, permite revisar el resultado materializado a comienzos de la X legislatura en relación con la constitución de los GGPP; pero no es menos cierto que la misma establece unos requisitos tasados para ello que impiden un uso generalizado de la misma por cualquier diputado. Efectivamente, tal y como el propio Sr. Bravo de Laguna reconoce en su escrito (pág. 1 *in fine*) la reforma materializada está dirigida –pese a no decirse así expresamente- a los diputados hoy integrados en el GP Mixto ya que son los únicos que pueden hacer uso de las posibilidades que ofrece la propia disposición transitoria. Ello por las razones siguientes:

- Como se ha dicho, el que un diputado, a comienzos de la legislatura, y por un acto propio voluntario (manifestación de su deseo de concurrir junto con otros diputados a la constitución de un GP) haya quedado integrado en un GP distinto al Mixto, impide, con arreglo al Reglamento en su redacción vigente, el pase a cualquier otro GP, incluido el Mixto. De hecho, la formalización de su voluntad de abandono por cualquier causa o la expulsión del GP en el que se integró en su día supone de forma inmediata su pase a la condición de no adscrito, sin posibilidad de integrarse en el GP Mixto, manteniendo dicha condición durante toda la legislatura (art. 27.1 RPCan), dejando a salvo la posibilidad de retorno exclusivamente al GP originario que prevé el apartado 2º del citado precepto.

- Asimismo, ya se ha señalado que la constitución del GP Mixto no reúne los elementos de voluntariedad en su constitución que sí se aprecian en relación con la constitución de los demás GGPP, sino que se produce por imperativo reglamentario respecto de aquellos diputados que no pueden integrarse en otros GGPP al no cumplir las exigencias reglamentarias. Pues bien, ello es consecuente con una interpretación de la disposición transitoria contenida en la propuesta de reforma materializada en la presente legislatura limitada a los diputados integrados en dicho GP, ya que esta es la única que garantiza el respeto al resto de preceptos reglamentarios vigentes reguladores del régimen de constitución de los GGPP y que -se insiste en ello- no se han visto afectados por la modificación producida.

Efectivamente, la reforma reglamentaria recientemente operada no ha trastocado dicho régimen a excepción del número mínimo de diputados para constituir GP (que pasa de 4 a 3). Asimismo, la disposición transitoria inserta en la propuesta de reforma aprobada aquilata los efectos de la apertura de un nuevo proceso de constitución, puesto que establece que sólo será aplicable a aquellos diputados que no hubieran podido constituirse en GP propio a comienzos de la X legislatura como consecuencia de la regla vigente en dicho momento relativa al número mínimo exigible para su constitución, pero que sí estarían en condiciones de hacerlo ahora dada dicha rebaja.

En definitiva, y teniendo en cuenta, como se ha dicho, que el resto de preceptos reglamentarios aplicables a los GGPP sigue intactos, esta disposición no puede servir de excusa para lograr un resultado que el RP considera imposible: el pase al GP Mixto de un diputado que voluntariamente decidió en su día integrarse en el GP en cuyas listas electorales concurrió a las elecciones (GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)). Dicha decisión inicial y voluntaria ya se



perfeccionó en su momento y es ahora irrevisable al amparo de la reforma aprobada, sin perjuicio de la posibilidad que le cabe al señalado diputado de separarse del GP al que ahora pertenece, pero con el consecuente paso a la condición de no adscrito, y sin posibilidad de integrarse en el GP Mixto, como pretende aquel.

C.- Irrelevancia de otras alegaciones del solicitante como fundamento de su pretensión:

a) Por otro lado, las alegaciones del diputado apelando a su condición de *independiente* dentro de las listas de la formación Coalición Canaria por la circunscripción de Gran Canaria son irrelevantes a los efectos señalados, desde el punto y hora de que el citado diputado ya accedió a integrarse voluntariamente en el GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI) a comienzos de la legislatura, con las consecuencias limitativas que ello le comporta y a la que antes nos hemos referido, quedando vedado su pase al GP Mixto en caso de abandonar aquel otro Grupo Parlamentario.

De esta forma se hace innecesario analizar de forma pormenorizada el alcance del art. 24.2 RPCan al referirse a la “pertenencia” a una formación política en lugar de vincular las limitaciones previstas en dicho precepto al haber concurrido en una misma candidatura electoral, como de forma más acertada desde una perspectiva técnico-jurídica han hecho buena parte de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos.

b) Tampoco puede ser acogida la argumentación tendente a apoyar una aplicación retroactiva de la modificación reglamentaria, dado que, como ya se ha señalado, no ha sido esa la decisión de la mayoría de la Cámara al apoyar la propuesta aprobada el pasado 11 de septiembre de 2019, dado que se ha abierto una única posibilidad limitada de reactivación del proceso de constitución de nuevos GGPP permitida por la disposición transitoria incluida en la citada propuesta de reforma reglamentaria, siendo obvio que el Sr. Diputado no puede beneficiarse de la misma, ya que no se da el supuesto de hecho en ella contemplado. Dicho de otra forma, la reforma reglamentaria que recientemente aprobó el Pleno no ha reabierto de forma generalizada y a favor de la totalidad de los diputados un derecho a constituirse en Grupo Parlamentario, sino que, partiendo del hecho de que la formación de los GGPP ya se ha consumado, se permite ahora constituir GP propio, dentro de un periodo limitado en el tiempo, a aquellos diputados que están ya integrados en un Grupo Parlamentario y que en su momento que no pudieron hacerlo por aplicación de las previsiones reglamentarias imperantes en ese momento, esto es, a aquellos diputados que no alcanzaron el mínimo de 4 para tal fin que contemplaba la versión modificada del apartado 1º del art. 24 del RPCan.

c) Por otro lado, el art. 9.3 de la Norma fundamental al que apela el diputado solicitante no exige la aplicación retroactiva de una norma jurídica (antes al contrario, el art. 2 del Código Civil establece que las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario) sino que garantiza una aplicación no retroactiva de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos.



Asimismo, resulta improcedente la aplicación del art. 39.3 de la Ley 39/2015 del PACAP, no estamos en presencia de un acto administrativo y en atención a que dicha norma no rige en relación con un ámbito exclusivamente parlamentario como el que se analiza y que, como tal, se rige exclusivamente por las previsiones contenidas en el Reglamento de la Cámara y en las normas que lo desarrollan.

d) Apela, por último el Sr. Diputado a la aplicación del principio de igualdad con el objetivo de que se pretensión de abandono del GP Nacionalista Canario y de pase al GP Mixto sea acogida. Sin embargo, la referencia a dicho principio constitucional resulta igualmente improcedente, toda vez que la situación del diputado solicitante no es idéntica a la de aquellos otros diputados integrantes del GP Mixto pertenecientes a la misma formación política que, al amparo de la propuesta de modificación reglamentaria aprobada han solicitado la creación de un GP propio por alcanzar el mínimo de 3 diputados exigido por el nuevo apartado 1º del art. 24 RPCan. No se puede, por tanto, apelar a un trato idéntico por parte de quienes se encuentran en situaciones distintas y, en consecuencia, no puede haber trato discriminatorio en una decisión de la Mesa por la que se accede a la creación de un GP nuevo en un supuesto contemplado por la norma, frente a otra decisión negativa en relación con un diputado que decide abandonar su GP originario para pasar a formar parte del GP Mixto cuando esa posibilidad está expresamente vedada por el Reglamento de la Cámara.

III.- Conclusiones.

La solicitud del diputado Sr. Bravo de Laguna, integrado en el GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI) no encuentra sustento en el Reglamento de la Cámara en su redacción vigente tras la modificación acordada por el Pleno el 11 de septiembre de 2011 (BOPC núm. 60, de 1 de octubre de 2019) y, por ello, debe ser desestimada.

En el caso de que, a la vista del presente acuerdo, y una vez notificado el mismo al diputado solicitante, este deseara abandonar el GP en el que está integrado, habrá cursar la oportuna comunicación a la Mesa en dicho sentido en los términos de lo dispuesto por el art. 27 del Reglamento, sin que quepa dar a su inicial escrito de 4 de octubre de 2019 dichos efectos, en virtud de la interpretación más favorable a los derechos del diputado.

Este es el parecer el Letrado que suscribe, que somete a otro mejor fundado en Derecho.

Santa Cruz de Tenerife, 5 de octubre de 2019.

José Ignacio Navarro Méndez

Letrado