

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS, GRUPOS PARLAMENTARIOS Y REPRESENTANTES

Daniel Capodiferro Cubero

Investigador Postdoctoral

Universidad Autónoma de Barcelona

Sumario: 1. Introducción.- 2. El papel de los partidos políticos en el sistema constitucional.- 3. Los grupos parlamentarios como traslación de los partidos políticos en el parlamento.- 4. El representante individual ante el grupo parlamentario y el partido.- 5. Valoraciones finales.- 6. Bibliografía.

1. Introducción

Dentro del modelo de democracia parlamentaria que se constituye a partir de la Constitución de 1978, los partidos políticos quedan caracterizados en el artículo 6 de ésta como un actor privilegiado por razón de las finalidades que son llamados a cumplir dentro del sistema. Si bien es cierto que el texto constitucional se cuida de no definirlos en términos sustantivos ni explicitar su posición constitucional (Álvarez Conde y Catalá Bas, 2013: 129-130), sí que los califica como el “instrumento fundamental para la participación política” de los ciudadanos, dado que son considerados el principal cauce de expresión del pluralismo político y juegan un importante papel, aunque no exclusivo, en la “formación y manifestación de la voluntad popular”. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, ejercen funciones de relevancia constitucional “que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales (...) Conformando y expresando la voluntad popular” para que estos a su vez materialicen en su labor, eminentemente de producción jurídica, “las diferentes opciones ideológicas y políticas, conformadas y aglutinadas por los partidos a través de la concurrencia de sus programas de gobierno en los distintos procesos electorales” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5º).

Así, como entes “híbridos” que forman parte tanto de la sociedad como de las instituciones públicas (Gómez Yáñez, 2016: 42) y operan como mediadores entre ambas esferas (González Encinar, 1992: 25), se encomienda a los partidos políticos la responsabilidad de trasladar al parlamento los distintos intereses sociales que, de modo agregado, o simplificado si se prefiere, representan. Todo con el fin de traducirlos en un debate cuyos resultados se acaben plasmando en normas y en decisiones políticas, entre ellas las destinadas a configurar el resto de órganos constitucionales del Estado, en particular el Ejecutivo. Así se hace efectivo el principio democrático representativo, vertebrado a través de unos partidos que emplean los órganos políticos del sistema como mecanismo y marco para convertir su voluntad en la del Estado al ocuparlos con militantes sometidos a su organización (García-Pelayo, 1986: 91); de ahí que sea importante concretar el status de estos en su doble dimensión de sujetos integrados en una organización política y representantes públicos. Especialmente en lo que respecta al ejercicio de aquellos derechos que guardan una relación inmediata con su función, como la libertad de expresión o, en un momento determinado, el derecho al voto u otras capacidades vinculadas a la prohibición de mandato imperativo.

Si bien es cierto que en la realidad actual de las cámaras la figura del parlamentario individual prácticamente se ha desvanecido ante el protagonismo de los grupos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales (García-Escudero Márquez, 2011: 207), no lo es menos que la acción política de estos debe ser materializada por la actuación de los individuos que los conforman. Y al desempeñar esta labor, el hecho de ser militantes de un partido político, algo que casi constituye una condición previa indispensable para alcanzar dicha posición¹, va a condicionar en la práctica su capacidad de actuación en sede parlamentaria. A través de los grupos parlamentarios, dada la particular relación que éstos mantienen con sus partidos políticos de origen, la capacidad real de actuación del representante individual en ejercicio de sus tareas representativas y, en última instancia, el efectivo ejercicio de aquellas prerrogativas que deberían servir para protegerle en esta

¹ Como señalan los datos estadísticos en el caso de los Diputados en el Congreso, los parlamentarios mantienen un largo periodo de afiliación a sus respectivos partidos, por los que son elegidos, antes de acceder al cargo (Caballero Míguez, 2007: 98). De hecho, el porcentaje de Diputados que no son militantes de un partido (lo cual no es óbice para que se hayan presentado como integrantes de las listas electorales de uno) apenas constituye el 3% del total de miembros de la cámara. Por tanto, desde el ejemplo que aporta la cámara parlamentaria paradigmática del sistema español, se puede concluir razonablemente que en éste, la condición de militante constituye en la práctica y a día de hoy un presupuesto necesario para poder acceder a la condición de parlamentario.

tarea se van a ver modulados en la práctica en unos términos que no parecen ajustarse del todo al marco constitucional.

2. El papel de los partidos políticos en el sistema constitucional

La Constitución encomienda a los partidos políticos la función de componer de manera agregada la voluntad popular y canalizarla en el proceso político con la finalidad de representarla en los mecanismos de toma de decisiones en el marco del Estado, llegando a ser la “base esencial para la actuación del pluralismo político” articulado mediante el sistema de partidos (STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2º). Así, cumplen una función de intermediación en el Estado democrático, constituyendo el principal cauce de comunicación entre los ciudadanos y el poder político y contribuyendo a convertir la voluntad popular en voluntad estatal través de los procesos electorales (Álvarez Conde y Catalá Bas, 2013: 130), configurándose como “elementos de gobierno” cuyo papel exacto, por otro lado, no se fija con total precisión por las normas constitucionales (Morales Arroyo, 1990: 252-253).

En cualquier caso, son los protagonistas de los procesos electorales que sirven para componer el órgano representativo por autonomía en los sistemas constitucionales que es el parlamento. Por ello, es obvio que debe existir algún tipo de conexión jurídica y funcional entre el órgano cuya función es expresar el principio democrático en el plano institucional y las estructuras llamadas a integrarlo, que rompen la barrera de la esfera social para servir de mecanismo de conexión de ésta con aquél, mostrando así un carácter instrumental al servicio del principio democrático en un sentido global como elemento esencial del Estado constitucional (Presno Linera, 2000: 45).

El Tribunal Constitucional ha remarcado en su jurisprudencia esta idea. Sin perjuicio del papel que desempeñan, que impone determinados condicionantes bajo la forma de limitaciones o privilegios, la primera nota característica de los partidos políticos es que son asociaciones que, como tales, pueden ser constituidas por los ciudadanos *ex art. 22 CE* (STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 2º), por lo que en su origen se puede encontrar la voluntad libre de los ciudadanos manifestada y ejercida fuera del ámbito y de posibles injerencias de las instituciones políticas del Estado como “libertad pública capital de la persona” que es (STC244/1991, de 16 de diciembre, FJ 2º) . Ahora bien, se trata de “entes

de base asociativa sobre la que se eleva una realidad institucional diversa y autónoma, mediante la que se pretende un fin cualificado de interés público” que es esencialmente “traducir una posición política en contenido de normas de Derecho”, para lo que se conforman como “instrumento mediante la agregación de voluntades e intereses particulares alrededor de un programa político” (STC 5/2004, de 16 de enero, FJ 9º). O dicho de otro modo, conforman “la expresión organizada del pluralismo político con el fin de asegurar la mejor correspondencia entre la voluntad de los ciudadanos y la voluntad general expresada en la ley” (*Ibidem*, FJ 16º). De ahí que el propio Tribunal Constitucional haya manifestado que los partidos políticos ejercen funciones de “relevancia constitucional” que no son en sí mismas de carácter público, sino que “proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5º). Esta última expresión bien puede interpretarse en el sentido de que los partidos políticos son, en el marco que configura la Constitución, los principales responsables de dotar a dichos órganos de integrantes de un modo en el que se dé cumplimiento al requisito de legitimidad democrática que exige el sistema político. Así, se logran “órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente” haciendo posible “la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático” al comunicar lo social y lo jurídico y facilitar el derecho de participación de los ciudadanos recogido en el art. 23 CE (*Ibidem*, FJ 5º).

Desde esta perspectiva, la democracia contemporánea se configura esencialmente como un sistema de partidos, en la medida en que éstos son los actores que proporcionan al sistema político, y en segunda instancia jurídico, los insumos precisos para configurarlo democráticamente (García-Pelayo, 1986: 85). O, al menos, son encargados privilegiados de esta tarea, y los principales en términos cuantitativos, ejerciendo de “mediadores” entre la sociedad y el conjunto de órganos que integran el aparato estatal (González Encinar, 1992: 28), en relación a los cuales necesariamente deben permanecer independientes (Bautista Plaza, 2006: 17) para así realizar la representatividad de la diversidad social (Presno Linera, 2000: 32), so pena de simplificarla o de caer, por su propia dinámica, en ciertos vicios de funcionamiento consecuencia de la burocratización o la excesiva jerarquización organizativa (García-Escudero Márquez, 2016: 108).

Pero dejando de lado la delicada cuestión de que la realización de la democracia se encomienda a organizaciones que no siempre son democráticas, la relevancia en términos constitucionales de los partidos políticos no es otra, en última instancia, que la de tener encomendada la tarea de participar en los órganos de poder. En el caso del sistema español, de manera directa en los parlamentos que ostentan el Poder Legislativo en el Estado descentralizado y de manera indirecta en los Gobiernos Estatal y autonómicos en los que reside la potestad ejecutiva. Siempre a través de sus miembros, pues, focalizando ya la cuestión en el parlamento, a pesar de todo lo dicho la representación, como derecho de participación en los asuntos públicos que recoge la Constitución, se plantea en términos individuales conforme a la dicción del art. 23 CE, a partir del cual el Tribunal Constitucional ha interpretado que “la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado” (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3º), regla que no queda desvirtuada por el hecho de que “algunos comicios, como acontece con las elecciones al Congreso de los Diputados, se produzcan entre listas cerradas y bloqueadas” en la medida en que la manifestación de la preferencia del elector no puede realizarse de “modo desatento a la identidad de las personas que figuran como candidatos en las distintas listas electorales” (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 5º). No obstante, el propio Tribunal ha planteado que, en un sistema así, los votos no se reciben por sujetos singularmente considerados de modo ajeno a la candidatura misma en la que se presentan (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4º), que estará respaldada y se amparará y promocionará bajo las siglas de un determinado partido político. Porque en la campaña electoral, no se puede ignorar que éste será el primer elemento de identificación, y de fidelización, del elector.

En cualquier caso, la idea del representante, elegible o, sobre todo, ya electo vinculado necesariamente a una determinada fuerza política parece subyacer en la argumentación del Tribunal Constitucional cuando, pese a lo afirmado en la doctrina citada, atribuye una doble dimensión al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos en función del momento del momento de ejercicio. Así, en el FJ 1º de la STC 36/1990, de 1 de marzo, se plantea que, como candidatos a un cargo representativo, el derecho corresponde únicamente a los ciudadanos aspirantes a representantes que se presentan ante el electorado. Pero una vez elegidos y adquirida la condición de parlamentarios, es decir, en el momento de ejercer la representación, su titularidad se

extiende también a los grupos parlamentarios “en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen”. Ante esta afirmación, se puede interpretar que los grupos se presentan como titulares mediatos del derecho del art. 23.2 CE en la medida en que son un ente colectivo que contribuye a la mejor realización del derecho individual de sus integrantes. Por el contrario, también se puede optar por pensar, y de la argumentación subsiguiente del Tribunal en esta sentencia es lo que parece desprenderse², que los grupos parlamentarios están amparados como tales de manera directa por el derecho de participación política de modo complementario, aunque diferenciado, a sus miembros. En tal caso, la justificación habría que buscarla en la posible vinculación entre los grupos y los partidos políticos de los que vienen a ser reflejo en la cámara como forma de dar cobertura a su actuación en las instituciones públicas, con la que cumplen la misión que describe el art. 6 CE. No en vano, el único punto de anclaje común a todos los sistemas jurídicos donde se recoge la existencia de los grupos parlamentarios es la garantía constitucional del pluralismo de partidos (Saiz Arnaiz, 1989: 289-290).

Así, aunque afirmar esto es casi una evidencia, se debe concluir que en el sistema español los partidos políticos están en el parlamento. Y de algún modo los grupos parlamentarios son la expresión de este hecho, constituyendo el centro de la actividad política real de los partidos y de la confrontación entre ellos en la medida en que el parlamento es la sede principal de la acción política en el Estado (Balaguer Callejón, 2001: 43). La cuestión, entonces, es concretar en qué términos, pues sólo así podrá dilucidarse qué consecuencias tiene esta circunstancia sobre la capacidad de actuación o los derechos de los miembros del mismo.

3. Los grupos parlamentarios como traslación de los partidos políticos en el parlamento

En el contexto actual, los grupos parlamentarios bien pueden ser definidos como una pluralidad de sujetos que se organizan para actuar en el seno de un determinado órgano

² En el mismo FJ 1º de la Sentencia 36/1990, en el párrafo siguiente a la afirmación recogida, se puede leer, referido al Parlamento de Navarra: “El caso que ahora nos ocupa consiste en la atribución a un Grupo Parlamentario de un número determinado de miembros en las Comisiones, y parece evidente que la titularidad del derecho controvertido y presuntamente lesionado corresponde a los propios Grupos Parlamentarios (...) Esto se hace meridiano si se cae en la cuenta de que los parlamentarios adscritos a una Comisión pueden ser sustituidos por los Grupos...”

constitucional (Saiz Arnaiz, 1989: 291), el parlamento, que constituye la pieza central de la democracia constitucional como forma de Estado en la medida en que acoge la principal y más evidente expresión de la representación política (Aragón Reyes, 1998: 36). No en vano, el art. 66.1 de la Constitución define a las Cortes Generales como la “representación del pueblo español”, del que a su vez emana la soberanía conforme al art. 1.2. Ahora bien, parece que los grupos son entes duales en lo que respecta a su caracterización, que resulta diferente en función de que se aborde desde el Derecho parlamentario o desde fuera de éste (Morales Arroyo, 1990: 343): desde el punto de vista de la regulación de las cámaras, no parece importar cómo se configure la voluntad del grupo, que luego sin embargo se traducirá en actos parlamentarios, sino que se asume como un hecho, focalizando la atención más en las reglas que afectan a la actuación del grupo, como ente colectivo, en los procesos internos de la cámara.

En cualquier caso, afirmar la presencia, la fuerza atractiva que ejercen y la enorme importancia que los grupos parlamentarios tienen en el funcionamiento de las cámaras legislativas de los modernos sistemas constitucionales constituye un punto de convergencia para la doctrina científica que aborda esta cuestión, hasta el punto de poder afirmar sin problemas que se trata de “sujetos centrales y determinantes de la actividad parlamentaria” (Saiz Arnaiz, 1989: 296). Paradójicamente, la centralidad del grupo en el trabajo parlamentario no deriva de un reconocimiento constitucional puntual y limitado (García-Escudero Márquez, 2011: 212), pues de una lectura literal de los preceptos de la Carta Magna casi parece derivarse una concepción del parlamento como suma de voluntades de miembros individuales y libres.

En el seno de esta aparente contradicción está el problema fundamental del sistema político que se articula: la necesidad de concretar cuál es la relación de los grupos que integran a los individuos en las cámaras con los partidos políticos (Álvarez Conde y Catalá Bas, 2013: 332); tal cosa se antoja esencial para fijar, en la medida de lo posible, los términos de la realidad del mandato de los ocupantes de los escaños más allá de las previsiones constitucionales. Si se llegara indubitablemente a la conclusión de que el parlamento es una cámara de partidos que mediatisan la actuación de quienes lo componen a través de los grupos (García-Pelayo, 1986: 95), privando a estos de libertad real en el ejercicio de su función, sostener la vigencia efectiva de la prohibición de mandato imperativo del art. 67.2 CE, al menos en su sentido más clásico, resultaría

complicado, pues quizá sería más correcto hablar de un parlamento que funciona a partir de la premisa de la representación colectiva a través de partidos políticos (Pauner Chulvi, 2010: 220).

En cualquier caso, no se trata de una cuestión sencilla, pues ni la dogmática española ni la comparada ha terminado de determinar de manera unánime cuál es la naturaleza de los grupos parlamentarios (Sanz Pérez, 2001: 332), debatiéndose entre considerarlos órganos de la cámara, órganos de los partidos políticos o, incluso, asociaciones de derecho privado que tienen encomendadas funciones públicas en un contexto institucional. Lo que sí aparece entre partidos y grupos es una coincidencia política, una alineación de las funciones que asumen en el sistema democrático, aunque ambas realidades aparezcan formalmente separadas en lo que respecta al lugar en el que desarrollan su actuación o su naturaleza jurídica (Morales Arroyo, 1990: 257). Los grupos parlamentarios (con excepción del grupo mixto, cuya naturaleza y articulación es peculiar) se presentan a todas luces como la correspondencia en la esfera institucional, de los órganos estatales, de las fuerzas políticas que se mueven en la esfera social, siendo partidos y grupos los anclajes que ligan ambas mediante una conexión ciertamente confusa y compleja.

Porque más allá de caracterizaciones que no pueden plantearse únicamente en el plano jurídico, pues la dimensión del problema es más amplia, la realidad muestra que los partidos políticos “encuadran ideológica, organizativa y programáticamente a los grupos parlamentarios” (Santaolalla López, 1992: 97). En otros términos, entre partidos políticos y grupos parlamentarios, aunque son entes *per se* distintos (Álvarez Conde y Catalá Bas, 2013: 334), existe un vínculo de hecho, de carácter político o programático (Saiz Arnaiz, 1989: 338). Y aunque éste se traduce en una conexión que llega al punto de ser definible como una relación de dependencia política (Pauner Chulvi, 2010: 223), lo cierto es que la ambigüedad en lo que respecta a la naturaleza de este vínculo ha venido propiciada en primer lugar por una jurisprudencia constitucional que se ha limitado a estudiar la cuestión en términos formales y pretendidamente difusos.

Así, el Tribunal Constitucional se limitó a plantear en un primer momento que los grupos parlamentarios constituían una “emanación” de los partidos políticos (ATC 12/1986, de 15 de enero, FJ 3º), lo cual no obsta para poder afirmar la existencia de una “relativa disociación conceptual” e “independencia de voluntades” entre ambos que permite

afirmar que todo aquello que, a efectos internos del parlamento, suceda al grupo, no afecta sin más a los partidos políticos (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1º). Aunque la vaguedad terminológica empleada no resuelve el problema de la naturaleza del vínculo entre grupos y partidos, sí parece plantearse una diferencia de carácter orgánico entre ambos (Ridaura Martínez, 2010: 276), limitada, eso sí, a la actuación en el proceso parlamentario y que no excluye, por otro, la existencia de un nexo sociológico o político (Bautista Plaza, 2006: 156) cuyo alcance no se explicita. Tiempo después, el propio Tribunal sí reconoce la existencia de una conexión de tipo ideológico entre partidos y grupos al apuntar que estos “representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las cámaras” actuando como “proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales” (STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 5º), aunque sigue sin extrapolar de ello consecuencia alguna en relación a la articulación concreta entre el partido político y ese reflejo suyo en las instituciones representativas que parece representar el grupo parlamentario.

Ahora bien, mientras que el Tribunal Constitucional ha, al menos, intuido que existe una conexión y que ésta tiene que ver con la actividad política, ni la Constitución, que guarda silencio sobre este particular, ni la Legislación reflejan en el plano jurídico los contactos que se dan entre partidos políticos y grupos parlamentarios (Pauner Chulvi, 2010: 225). Para el Ordenamiento español no existe dependencia de los grupos parlamentarios respecto de los partidos políticos en cuyas listas se presentaron sus miembros y en los cuales, con toda probabilidad, estos militan; no hay previsto mecanismo jurídico alguno que permita a los órganos de dirección de un partido imponer sus decisiones organizativas o políticas al grupo que lo refleja (Saiz Arnaiz, 1989: 336), por lo que esto se acaba produciendo en un plano extrajurídico. Tampoco los reglamentos de las distintas cámaras parlamentarias españolas, que se limitan a reconocer el vínculo sociológico o político entre ambas figuras (Bautista Plaza, 2006: 156), pero no una relación jurídica ni, mucho menos, una jerarquización.

Han sido las normas internas, privadas, de los distintos partidos políticos las que, además de reiterar el vínculo político, han ido un paso más allá sometiendo a las decisiones de los órganos directivos del partido la acción política de los grupos parlamentarios, que acaban actuando como simples “correas de transmisión” de las directrices de la organización a

los parlamentarios (García-Escudero Márquez, 2011: 210). Esto se debe a que dichas disposiciones conciben a los grupos que integran sus militantes en el parlamento estatal y los autonómicos como subunidades integradas en la estructura organizativa del partido (Caballero Míguez, 2007: 102), de modo que quedan incorporados a su estructura asociativa y, en consecuencia, sometidos a las decisiones que adopten los órganos directivos de la organización política y, en última instancia, su élite dirigente.

El análisis de la normativa estatutaria de los cuatro partidos políticos que obtuvieron los mejores resultados en las últimas elecciones generales en lo que respecta al Congreso de los Diputados evidencia, con cierto grado de homogeneidad, esta circunstancia, aunque el encuadre concreto de los grupos parlamentarios en el organigrama del partido depende de cada caso concreto. Comenzando por los Estatutos del Partido Popular, en su versión vigente a marzo de 2017, el art. 63 se dedica a los “grupos institucionales”, concebidos como “la vía para la acción política del Partido en las diversas instituciones de ámbito nacional, autonómico, provincial, insular y local”, y estando conformados por todos los candidatos elegidos en las listas electorales del partido en las diferentes instituciones representativas, con lo que claramente se identifican con los grupos parlamentarios de las distintas asambleas, además de incluir a los grupos municipales, lo que supone colocar bajo las mismas premisas a entes claramente diferenciados en cuanto a su naturaleza y posición constitucional. En cualquier caso, los grupos parlamentarios, que se regirán por un reglamento interno que debe ser aprobado no autónomamente sino por el Comité Ejecutivo del Partido, “atendrán su actividad política a las instrucciones que emanen de los Órganos de Gobierno” de éste, cosa que se asegurará a través de la coordinación sobre los mismos que tiene encomendado el Comité de Dirección bajo las directrices del Comité Nacional (art. 50.3.f)). Con todo ello se plasma sin lugar a dudas la subordinación política y funcional de los grupos parlamentarios a la organización del partido, en la que ahonda la circunstancia de que los constituidos en el Congreso, Senado y Parlamento Europeo están presididos por el Presidente del Partido, aunque no sea miembro de los mismos (art. 63.5).

Los Estatutos del Partido Socialista, más que integrar a los grupos parlamentarios como tales en el organigrama del partido, focalizan la atención en remarcar la sumisión de sus integrantes a las directrices de la organización de modo personal. Si bien se establece que “a efectos orgánicos” los miembros del grupo parlamentario “federal” (Congreso y

Senado) siguen integrados en sus unidades territoriales de origen, de modo que no conforman un ente propio dentro del partido, dependen del Comité Federal y la Comisión Ejecutiva Federal respecto de sus actividades en el parlamento (art. 80), dependencia que se traslada a los órganos territoriales correspondientes en el caso de los grupos que se constituyan en los parlamentos autonómicos (art. 83). Esta circunstancia se traduce en una obligación de cada miembro a título individual de acatar el programa político aprobado en el Congreso del partido y las resoluciones y acuerdos de sus órganos de dirección (art. 76), bajo los principios de unidad de actuación y disciplina de voto, cuya quiebra puede llevar aparejada la expulsión del grupo parlamentario, y en un compromiso de abandonar el escaño en caso de causar baja en el partido (art. 77). Funcionalmente, la Comisión Ejecutiva Federal se reserva la potestad exclusiva de proponer a los órganos internos de los grupos parlamentarios en las Cortes generales (art. 82), cuyos portavoces participan en las reuniones de aquella con voz pero sin voto.

Los Estatutos de Ciudadanos, aprobados en febrero de 2017, presentan cierta similitud con los del Partido Socialista al afrontar esta cuestión. Si bien su artículo 3 menciona expresamente a los “grupos institucionales” del partido, e integra en tal categoría a los grupos parlamentarios de toda asamblea legislativa nacional y del Parlamento Europeo, en absoluto se les considera parte del organigrama del partido. Sin embargo, sí se establece su sometimiento a los Estatutos del partido y sus normas de desarrollo (art. 1.5), así como la obligación de actuar “dentro del respeto estricto a los principios y valores” del partido y las directrices de sus órganos, cuyos reglamentos deberán determinar “el marco completo de relaciones entre el partido y sus grupos institucionales” (art. 3.2), so pena de responsabilidad disciplinaria que puede alcanzar la expulsión del partido. Paralelamente, se plantea como un compromiso personal de los miembros de los grupos institucionales el abandono del acta de representante de producirse la baja en el partido. En todo caso, la unidad de acción y la disciplina de voto se explicitan como principios generales de funcionamiento de los grupos institucionales (art. 3.4), cuya coordinación política se atribuye al Comité Permanente del partido (art. 26.3), lo que quizá representa el nexo orgánico más claro.

Finalmente, en lo que respecta a Podemos, su normativa interna presenta una mayor ambigüedad e indefinición sobre este tema. Dentro de su documento de Principios Organizativos se menciona que la elección de portavoces se realizará en el ámbito

territorial correspondiente del partido (art. 7), o la atribución a la Asamblea Ciudadana Estatal de “todas las decisiones relativas a las líneas básicas de acción política general”, garantizando “siempre la acción coordinada, coherente y responsable de la organización en todos los ámbitos territoriales y sectoriales” (art. 8). Hay que remitirse al art. 10 del Documento Organizativo aprobado en la última Asamblea General del partido (celebrada en febrero de 2017) para encontrar la atribución al Consejo Ciudadano (la ejecutiva de la organización) de la competencia, sin aparentes límites, para “definir los mecanismos necesarios para la coordinación política (...) con los grupos parlamentarios en el Congreso y en el Senado, así como elegir —tras escuchar a los grupos parlamentarios— sus estructuras de funcionamiento, portavocías y a las personas que desempeñarán esas responsabilidades”.

En resumen, y dejando de lado la cuestión, mucho más amplia, de la relación económica entre partidos y grupos, las previsiones de las normas corporativas de estas fuerzas políticas muestran que existe una doble vía de relación de los partidos políticos sobre los grupos parlamentarios: organizativa, ya que existen conexiones orgánicas entre ambos, e ideológica, en la medida en que gracias a éstas la línea doctrinal y política del partido se transmite al grupo (Pauner Chulvi, 2010: 231), siendo las concesiones a la autonomía de actuación de éste testimoniales. El resultado final es que, en la realidad, la normativa interna de unas determinadas asociaciones (privilegiadas y con funciones especiales el sistema, pero asociaciones privadas en esencia) acaba por ser la que defina y establezca las pautas de actuación del ente colectivo protagonista de la vida parlamentaria; y se hace de modo ajeno a las cámaras, pero con una asunción de tal circunstancia por parte de estas, ya sea a través de sus previsiones normativas, que reflejan la identificación, o de los hechos, que evidencian la sumisión efectiva. Ello permite que exista una repercusión evidente en el ámbito de lo público de decisiones que se adoptan en el plano corporativo-privado de los partidos, lo cual puede plantear problemas desde el punto de vista del principio de autonomía parlamentaria que se deriva del art. 72 CE o acabar trasladando al parlamento el descrédito que actualmente generan los partidos políticos ante la opinión pública (García-Escudero Márquez, 2016: 108). Pero, sobre todo, la integración práctica de los dirigentes de los grupos parlamentarios en la jerarquía de los partidos acaba repercutiendo en la definición de los términos del ejercicio de la función representativa por parte del resto de sus miembros, cuya lealtad al grupo no es sino una escenificación

que enmascara una relación directa de lealtad hacia el partido político del que forman parte.

4. El representante individual ante el grupo parlamentario y el partido

En este contexto, la relación del representante individualmente considerado con el grupo parlamentario en el que se encuadra (con excepción del grupo mixto) y, por extensión, con el partido político en el que milita y que le ha servido de plataforma para alcanzar esa condición se presenta como potencialmente conflictiva considerando los intereses diferenciados que puede tener cada uno de los citados (Balaguer Callejón, 2001: 45). A ello contribuye necesariamente la aparente contradicción existente entre la prohibición de mandato imperativo del art. 67.2 CE y la realidad del sometimiento de los parlamentarios a los mandatos de su partido a través de la disciplina del grupo parlamentario en primera instancia, aunque tampoco se puede obviar la existencia de cauces para imponer de manera directa la voluntad del partido a sus parlamentarios de modo individual y directo, circunstancia que se encuentra en la propia normativa privada de los partidos, al margen del derecho parlamentario, cuyas disposiciones, traslación de los criterios del partido en el parlamento no tienen otra intención que restringir la libertad de los individuos, asegurando el control sobre su actividad y evitando posibles disidencias (Tudela Aranda, 2009: 177-178).

Se puede entender que la libertad de mandato y demás facultades que componen el estatuto constitucional de los representantes no deben entenderse como opuestas, sino integrarse con aquellas propias del sistema de partidos (García Roca, 2009: 48), tal como han sido asumidas por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (García-Escudero Márquez, 2011: 208), pues la consagración constitucional de este modelo como base estructural del sistema en el Título Preliminar de la Constitución tiene no sólo una importancia jurídica, sino una repercusión práctica evidente. También que en el moderno parlamentarismo el trabajo de las cámaras requiere unificar las voluntades de sus miembros con el fin de simplificar el debate, tarea que cumplen los grupos a través de su disciplina (Morales Arroyo, 1990: 279). Pero lo cierto es que esta reconducción de la tarea política hacia el grupo/partido político supone para el individuo ver reducido su papel como representante y el ejercicio de sus derechos a la condición de comparsa de la

élite política de la organización, quedando reconducida su lealtad hacia el interés de la dirección del partido, expresada y canalizada a través del grupo parlamentario, en lugar de mirar por el del conjunto de la nación.

Esto supone en primer término una alteración de la premisa de la igualdad entre representantes. Mientras que se supone que, en relación al derecho de participación política, debe respetarse “la igualdad de todos en su ejercicio” y, de modo especial “evitar perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros”, (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2º), en la práctica existen categorías de parlamentarios en función de su capacidad real para intervenir en la actividad política de las cámaras, gradación que se produce no como consecuencia de las normas legales o reglamentarias del parlamento, sino como consecuencia de previsiones de normas privadas y de la costumbre, con lo que la caracterización del derecho sale del ámbito estricto de la ley. Los portavoces parlamentarios gozan de una posición privilegiada en relación al resto de integrantes del grupo, concentrando la visibilidad de la acción política y condenando al resto al ostracismo como irrelevantes “diputados mudos” (Martínez Sospedra, 2001: 162). A esto contribuye el hecho de que los grupos parlamentarios se construyan alrededor de sus portavoces, ya que mientras que en los diputados “de a pie” se percibe una mayor rotación y una menor permanencia en el cargo, los portavoces son quienes se especializan al acumular más tiempo como representantes (Caballero Míguez, 2007: 99), lo cual les permite por otro lado entrar a formar parte de la élite del partido, si es que no lo eran previamente a adquirir la condición de portavoces.

El peso específico del diputado raso va a depender casi en exclusiva de las concesiones que haga el reglamento de su grupo parlamentario (Saiz Arnaiz, 1989: 274) o de la relajación de la disciplina que en un momento determinado aprueben los órganos directivos del partido en casos excepcionales, sin que puedan tener una participación real en la conformación de esa decisión, a diferencia de quienes ostenten la dirección del grupo. La disciplina de partido a la que están sometidos los parlamentarios a través del grupo puede repercutir negativamente sobre sus derechos individuales (Santaolalla López, 1992: 108), pero tal cosa, paradójicamente, sólo sucederá cuando afecte a aquellas facultades que se consideren integradas en el núcleo de la función representativa (García-Escudero Márquez, 2011: 215), como el derecho al voto, a presentar iniciativas legislativas o a participar en los debates, en el sentido de impedirlas. Condicionarlas a

través de la disciplina de grupo no parece ser un problema desde el punto de vista del derecho del parlamentario, que parece concebir esta cuestión como algo propio de la organización interna de los grupos.

Las consecuencias de una posible negativa del parlamentario a acatar las órdenes de partido o de grupo, si es que se pueden diferenciar razonablemente, o una desviación de las pautas establecidas por estos deberán analizarse en una doble dimensión: como representante y como militante, sin perjuicio de que no sean ámbitos separados. En el primer caso la interdicción del mandato imperativo impide, esencialmente, que de la separación de la disciplina de grupo se deriven consecuencias jurídicas sobre el representante como tal (Bautista Plaza, 2006: 156), lo que se traduce claramente en la indisponibilidad del escaño para el grupo (Pauner Chulvi, 2010: 244), de modo que éste, y por extensión el partido, carece de mecanismo coactiva alguno que le permita legítimamente obligar a quien lo ocupa a abandonarlo, ya que “una vez trabada la relación de representación, su ruptura no puede producirse —al margen de los supuestos de fallecimiento, incapacidad o renuncia del elegido— sino por voluntad de los electores o por resolución de los poderes públicos competente”, cosa que no son los partidos políticos (STC 289/2006, de 23 de octubre, FJ 8º). Ahora bien, esto sin perjuicio de su exclusión de las listas electorales del partido en los procesos subsiguientes; la sanción no puede afectar al ejercicio presente del cargo pero sí al futuro, que no está protegido. Más allá de esto, que se antoja una consecuencia mínima dada la importancia de la labor que se supone al parlamentario, la prohibición de mandato imperativo debería servir jurídicamente para garantizar la libertad de juicio y de voto del representante (García-Escudero Márquez, 2011: 207), pero esta afirmación entra en conflicto directo con la idea de disciplina de grupo y, en última instancia, con la noción de representatividad articulada a través de partidos políticos, que concibe al parlamento como un ámbito de pluralidad ideológica (Presno Linera, 2000: 121), pero no de pluralidad de opciones individuales.

Así, quizá sería posible compatibilizar la disciplina grupal, y la salvaguarda de los objetivos a los que esta obedece, con la prohibición de mandato imperativo si se separa el proceso parlamentario de toma de decisiones en dos fases, entendiendo que la libertad de actuación del representante individual será distinta en cada una. Éste debería poder participar activamente en el proceso interno de conformación de la voluntad del grupo mientras acate la decisión adoptada y vote en consecuencia (Tudela Aranda, 2009: 178).

Es decir, al menos dentro de su grupo el representante debería poder ser libre de opinar y votar conforme a sus criterios personales, encontrando aquí el ámbito más amplio donde poder ejercer su libertad de expresión y sus prerrogativas individuales. Pero una vez decididas las posiciones políticas del grupo en los debates y las votaciones que deberán desarrollarse en las comisiones y el pleno de la correspondiente cámara, operaría plenamente la disciplina interna, de modo no cabría manifestaciones de discrepancia que pusieran en entredicho la unidad de actuación de aquel en lo que respecta a la expresión pública de su voluntad. Ahora bien, esto será viable en la medida en que los integrantes del grupo parlamentario gocen de libertad de decisión, de modo que no exista una imposición de la dirección del partido o la influencia de ésta sea baja o se limite a establecer las líneas generales de actuación. Y ante la teórica falta de encaje constitucional del mandato de partido, ésta bien podría ser la mejor forma de que los partidos contribuyeran a la construcción de la voluntad parlamentaria al tiempo que se respeta la libertad de juicio y voto de sus militantes con cargo representativo (Bautista Plaza, 2006: 158). Sin embargo, a la vista de las reglas contenidas en las distintas normas internas de los partidos políticos españoles sobre la conformación de la voluntad de sus grupos institucionales en los distintos parlamentos, donde se evidencia que éstos carecen de capacidad real para definir su programa de actuación, sin que quepa otra opción que la sumisión a las directrices extraparlamentarias de la dirección política del partido, resulta evidente que la prohibición de mandato imperativo carece de eficacia práctica, ni siquiera en su mínima expresión.

El resultado final de todo ello es que los representantes se encuentran en una situación de total indefensión y de vulneración de sus garantías como consecuencia de una regulación de naturaleza privada que no es compatible con las pautas constitucionales (Balaguer Callejón, 2001: 49), y que condiciona el devenir de toda la actividad parlamentaria. Ni siquiera la dirección del grupo servirá para hacer valer la independencia de éste ante la del partido, pues aquella, impuesta por esta última, operará más como un órgano del partido, con el cometido de mantener la unidad de acción, que como un *primus inter pares* de sus integrantes. Para esquivar este problema, los estatutos de los partidos recurren usualmente a la idea de la asunción libre y voluntaria de sus directrices por parte de sus parlamentarios. E, incluso, disimulan bajo la pátina del compromiso “voluntario” de renuncia al escaño lo que en el plano interno del partido es una sanción por indisciplina

o el abandono de la formación política, de modo que, siendo realistas, es complicado negar que los partidos sean incluso los verdaderos dueños de los escaños en la práctica, contradiciendo lo expresamente planteado por el Tribunal Constitucional.

5. Valoraciones finales

El peso de los partidos políticos en el sistema constitucional español parece fuera de toda duda desde un punto de vista politológico o, simplemente, fáctico. Su papel como actores principales del sistema se evidencia a través de la colonización de todas las instituciones del poder público y la monopolización del debate público, transformado en un mecanismo de polarización social para buscar adhesiones antes que en un intercambio leal de opiniones sobre las cuestiones de mayor relevancia, aunque bien es cierto que en los últimos tiempos no faltan las críticas a esta circunstancia, que se identifica como origen de la falta de representatividad o de democracia que se achaca al sistema. En cualquier caso, la máxima expresión del “Estado de partidos”, concepto que en absoluto parece desfasado a la vista de las circunstancias, se encuentra en el parlamento, donde la fuerza atractiva que ejercen los partidos políticos ha acabado por alterar las previsiones constitucionales en cuanto a la naturaleza de la representación, de modo que las reglas del Título III de la Constitución resultan tamizadas por las previsiones, más generales, del art. 6 CE como verdadera cláusula definitoria del sistema.

La consecuencia de todo ello es que la prohibición de mandato imperativo del art. 67 CE opera frente a los electores, desvinculando al representante de ellos, pero no frente a la fuerza política en cuyas listas se integró el parlamentario, resultando *de facto* un sistema basado en el mandato de partido al que el Derecho permanece ajeno. Porque en el plano normativo las reglas constitucionales de la representación y las prerrogativas asociales se formulan en clave individual, enfoque que el Tribunal Constitucional ha venido defendiendo al tiempo que abría la puerta a la relevancia de la dirección política en el ejercicio de la representación. Paralelamente, las normas parlamentarias sólo se preocupan de la externalización de la voluntad de los representantes individuales y los grupos parlamentarios y no de cómo se conforma ésta, pese a que el resultado final sea que el parlamento deja de ser un ente autónomo para resultar dirigido desde fuera por los partidos que integran los diferentes grupos que operan en su seno.

Porque la clave de funcionamiento del parlamento de partidos está en los grupos y su papel como mecanismo de control de los electos por parte de la organización política en cuyas listas se presentaron. Asumiendo que el moderno parlamentarismo necesita para funcionar la agregación de voluntades de sus miembros en opciones que se correspondan al programa político con el que cada partido se presentó ante la sociedad en el momento de las elecciones, la forma de no acabar reduciendo a los individuos que lo conforman a simples autómatas dirigidos desde la cúpula de las organizaciones políticas es que el Derecho reconozca de una vez la relación entre éstas y los grupos parlamentarios, estableciendo los términos y límites de la influencia de las primeras sobre los segundos. Paralelamente, se debe garantizar la libertad de expresión, debate y voto de los parlamentarios en el seno de cada grupo, así como la capacidad de estos para adoptar sus propias decisiones, como forma de hacer valer la prohibición de mandato imperativo y las prerrogativas personales de los representantes. Y eso quizás pase por una regulación pública y común de los mismos que evite que su autonomía no sea más que una coartada para enmascarar el control que ejercen las oligarquías partidistas sobre el proceso parlamentario.

6. Bibliografía

ÁLVAREZ CONDE, E.; CATALÁ BAS, A. *El derecho de partidos*, 2^a Ed. Madrid: Colex,

2013, 477 p.

ARAGÓN REYES, M. “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado: análisis comparado”. En Pau i Val, F. (Coord.). *Parlamento y Control del Gobierno*. Pamplona: Aranzadi, 1998, p. 29-45.

BALAGUER CALLEJÓN, M. L. “La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español”. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Nº 10, 2001, p. 39-50.

BAUTISTA PLAZA, D. *La función constitucional de los partidos políticos*. Granada: Comares, 2006, 284 p.

CABALLERO MÍGUEZ, G. “Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados”. *Revista de Estudios Políticos*, Nº135, enero-marzo 2007, p. 67-107.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. “El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa”. *Teoría y Realidad Constitucional*, Nº 28, 2011, p. 205-242.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. “Las Cortes Generales: nuevos roles y transformación de funciones”. En Freixes Sanjuán, T.; Gavara de Cara, J.C. (Coords.). Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica. Parte primera. Madrid: CEPC, 2016, p. 101-130.

GARCÍA-PELAYO, M. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1986, 217 p.

GARCÍA ROCA, J. “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”. En Santolaya Machetti, P.; Corona Ferrero, J. M. (Dirs.). *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Cizur menor: Civitas-Thomson Reuters, 2009, p. 39-83.

GÓMEZ YÁÑEZ, J. A. “La democracia en los partidos y su necesaria regulación legal”. En Garrido López, C.; Sáez Royo, E. (Coords.). *La reforma del Estado de partidos*. Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 39-67.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. “Democracia de partidos versus Estado de partidos”. En González Encinar, J.J. (Coord.). *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa, 1992, p. 17-39.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. “La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo”. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Nº 10, 2001, p. 161-188.

MORALES ARROYO, J. M. *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, 378 p.

PAUNER CHULVI, C. “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”. *Revista de Derecho Político*, Nº 78, mayo-diciembre 2010, p. 217-256.

PRESNO LINERA, M. A. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel, 2000, 251 p.

RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre grupos parlamentarios”. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Nº 10, 2001, p. 271-294.

SAIZ ARNAIZ, A. *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1989, 370 p.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Partido político, grupo parlamentario y diputado”. En González Encinar, J.J. (Coord.). *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa, 1992, p. 93-118.

SANZ PÉREZ, A. L. “La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios”. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Nº 10, 2001, p. 331-368.

TUDELA ARANDA, J. “La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios”. *Asamblea*, Nº 20, junio 2009, p. 157-197.