

LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIADORES DE LA REPRESENTACIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Por

DANIEL CAPODIFERRO CUBERO
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona

daniel.capodiferro@uab.cat

Revista General de Derecho Constitucional 27 (2018)

RESUMEN: Nuestra constitución reconoce a los partidos políticos un papel esencial en el sistema al caracterizarlos como el instrumento fundamental para la participación ciudadana. En el ejercicio de la representación política esto se traduce en una posición de absoluta prevalencia de estas organizaciones sobre la figura de los individuos, cuyos derechos subjetivos se encuentran condicionados en su ejercicio por la disciplina que ejercen los partidos en todo momento del proceso, ya sea de manera directa o a través de los grupos parlamentarios en los que se proyectan dentro de los parlamentos. Esta circunstancia merece ser analizada desde un punto de vista esencialmente reflexivo para evidenciar cómo las previsiones teóricas o normativas chocan con la realidad de una práctica que se desarrolla si no al margen, sí al límite del Derecho.

PALABRAS CLAVE: Partidos políticos, Democracia representativa, Grupos parlamentarios, Derecho de acceso a los cargos públicos, Prohibición de mandato imperativo, Disciplina de partido.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.- III. LA INTERMEDIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO DE ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS.- IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO PROYECCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.- V. LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.- VI. EL REPRESENTANTE INDIVIDUAL ANTE EL GRUPO PARLAMENTARIO Y EL PARTIDO.- VII. CONCLUSIONES.- VIII. BIBLIOGRAFÍA.

POLITICAL PARTIES AS INTERMEDIARIES IN THE REPRESENTATION IN THE SPANISH CONSTITUTIONAL SYSTEM

ABSTRACT: Our Constitution recognizes political parties as key players in the political system, defining them as the fundamental instrument for citizen public participation. In the exercise of political representation, this role means the absolute prevalence of these organizations over individuals, whose subjective rights are conditioned in its exercise by parties' discipline, which projects on every step of political process, either directly or through the parliamentary groups in the different parliamentary chambers. This circumstance deserves a thoughtful analysis in order to highlight how theoretical and normative provisions are overtaken by a practice developed in the limit of legal standards, if not outside them.

KEYWORDS: Political parties, Representative democracy, Parliamentary groups, Right to have access to public service, Ban on imperative mandate, Party discipline.

Fecha de recepción: 19/11/2017

Fecha de aceptación: 19/04/2018

I. INTRODUCCIÓN

En los sistemas políticos modernos, la representación se plantea como un sistema complejo articulado a través de un concierto público e institucionalizado a gran escala que, lejos de basarse en relaciones privadas o de confianza directa entre representantes y electores concretos, involucra simultáneamente a un gran número de personas y grupos cuyos intereses se hacen presentes en la acción gubernamental en sentido amplio, que se realizará en interés de los gobernados pero de manera independiente a ellos aunque no esté, normalmente, en conflicto con sus deseos¹. Todo con el fin de hacer realidad el principio esencial de la democracia representativa: que los sujetos a las normas sean, por la vía de la representación parlamentaria, los autores de las mismas; o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico², para lo cual resulta indispensable que el funcionamiento del sistema se articule en clave de derechos.

A esto responde el reconocimiento en el art. 23.1 de la Constitución del derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos de manera directa o a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas mediante sufragio universal. Se trata de una facultad absolutamente esencial para la realización del principio democrático en la medida en que constituye el modo de ejercitar la soberanía popular consagrada en el art 1.2 CE³. Pero también del principio de pluralismo político, con el que se encuentra íntimamente conectado⁴. Por ello constituye, junto con los derechos de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos que se consagran en el segundo apartado del precepto y a los cuales está inseparablemente unido, la fuente primera de legitimidad del sistema constitucional, lo que dota al conjunto que

¹ PITKIN, H.F. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 246-247.

² STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2º .

³ STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2º .

⁴ STC 71/1989, de 20 de abril, FJ 3º .

conforman de una trascendencia excepcional⁵. Especialmente en su proyección en los procedimientos electorales, que articulan la actuación de los ciudadanos en la esfera política para escoger a esos representantes a quienes corresponde dar efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos⁶.

Y tal cosa, como planteó Kelsen hace casi cien años, se produce esencialmente a través de unas organizaciones concretas que agrupan las voluntades políticas coincidentes de los individuos, interponiéndose entre estos y el Estado con el objetivo de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, que son los partidos políticos⁷. Así lo recoge nuestra Constitución en el art. 6 , que los caracteriza, dentro del modelo de democracia parlamentaria que constituye, como actores privilegiado por razón de las finalidades que son expresamente llamados a cumplir dentro del sistema. Ciertamente, el texto constitucional se cuida de no definir a los partidos políticos en términos sustantivos ni explicitar su posición constitucional⁸, pero 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, son entes que 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”⁹.

El principio democrático representativo, por tanto, se vertebra en la práctica a través de unas asociaciones específicas que emplean los órganos políticos del sistema como mecanismo y marco para convertir su voluntad en la del Estado al ocuparlos básicamente con militantes sometidos directa y voluntariamente a su organización¹⁰, sin perjuicio de que eventualmente también puedan emplear para ello a sujetos con los que se establece un vínculo menos intenso y de finalidad básicamente electoral. Esto

⁵ ARRUEGO RODRÍGUEZ, G. *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 128.

⁶ STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4º .

⁷ KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares, 2002, p. 36-37.

⁸ ÁLVAREZ CONDE, E.; CATALÁ BAS, A. *El derecho de partidos*, 2ª Ed. Madrid: Colex, 2013, p. 129-130.

⁹ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5º .

¹⁰ GARCÍA PELAYO, M. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza, 1986, p. 91.

sucedirá especialmente en los parlamentos, donde los partidos cuentan con una presencia reforzada a través de los grupos parlamentarios, entes que trasladan las opciones y planteamientos políticos de cada uno a la esfera del debate institucional, para lo cual necesariamente deben condicionar y mediatizar la actividad de los individuos que forman parte de los mismos. Sin embargo, en nuestro sistema el ejercicio de la representación y las prerrogativas asociadas a la misma se siguen planteando desde la perspectiva del individuo, como depositario único del mandato representativo, lo que conduce inevitablemente a una permanente tensión entre la autonomía de éste y la disciplina de partido que caracteriza a los parlamentos modernos y que se plasma en la actuación y primacía de los grupos, sin la cual difícilmente podrían operar¹¹. De ahí que sea importante concretar el status de los parlamentarios en su doble dimensión de sujetos integrados o ligados a 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.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

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 partidos¹². Cumplen en primera instancia, por tanto, una misión 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 electorales¹³. Y lo hacen gracias a su condición de entes “híbridos” entre la sociedad y las instituciones públicas¹⁴, que les permite actuar como mediadores entre ambas esferas¹⁵, asumiendo la responsabilidad de trasladar al parlamento los distintos intereses sociales que, de modo

¹¹ GARCÍA ROCA J. *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona, Aranzadi: 1999, p. 253.

¹² STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2º.

¹³ ÁLVAREZ CONDE, E.; CATALÁ BAS, A. *El derecho...* Op. cit. p. 130.

¹⁴ 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. 42.

¹⁵ GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. “Democracia de partidos versus Estado de partidos”. En González Encinar, J.J. (Coord.). *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa, 1992, p. 25

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.

Los partidos políticos son, en última instancia, “elementos de gobierno” en un sistema político cuyas normas constitucionales, por otro lado, no fijan con total precisión su papel¹⁶, dejando incluso en el limbo la articulación efectiva de la representación. Porque si bien los distintos parlamentos que existen en nuestro sistema constitucional se configuran como la representación del pueblo (el conjunto del pueblo español en el caso de las Cortes Generales, que ostentan, por así decirlo, la máxima representatividad al hacerlo de la totalidad del sujeto político conforme al art. 66.1º CE), lo cierto es que ni las normas ni la jurisprudencia constitucional terminan de explicitar quiénes son los sujetos de tal relación¹⁷, aunque no se puede obviar que los partidos son, de inicio, los protagonistas de los procesos electorales que sirven para componerlo. Por ello, es obvio que debe existir algún tipo de conexión jurídica y funcional entre el órgano cuya misión 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 los órganos que ejercen el poder, mostrando así un carácter instrumental al servicio del principio democrático en un sentido global, como elementos esenciales del Estado constitucional¹⁸.

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*¹⁹. En su origen, por tanto, se puede encontrar la voluntad libre de los individuos manifestada y ejercida fuera del ámbito y de posibles injerencias de las instituciones políticas del Estado como “libertad pública capital de la persona” que es²⁰. Así se conforman “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

¹⁶ MORALES ARROYO, J. M. *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 252-253.

¹⁷ ARRUEGO RODRÍGUEZ, G. *Representación política...* Op. cit. p. 130.

¹⁸ PRESNO LINERA, M. A. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 45.

¹⁹ STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 2º .

²⁰ STC 244/1991, de 16 de diciembre, FJ 2º .

Derecho”, para lo que se erigen como “instrumento mediante la agregación de voluntades e intereses particulares alrededor de un programa político”²¹, que no puede desconocer internamente el principio democrático que inspira de manera transversal todo el sistema.

De esta manera los partidos políticos representan “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”²². Y de ahí que el propio Tribunal Constitucional haya manifestado que estos 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”²³. 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 ²⁴.

Desde esta perspectiva, la democracia contemporánea se configura esencialmente como un sistema de partidos. Éstos son los actores que proporcionan al sistema político, y en segunda instancia jurídico, los insumos precisos para configurarlo democráticamente²⁵. O, al menos, son los encargados privilegiados de desarrollar esta tarea, y los principales en términos cuantitativos, ligando la sociedad y el conjunto de órganos que integran el aparato estatal²⁶, en relación a los cuales necesariamente deben permanecer independientes²⁷. Así consiguen realizar la representatividad de la diversidad social²⁸, so pena de simplificarla o de caer, por su propia dinámica, en ciertos

²¹ STC 5/2004, de 16 de enero, FJ 9º

²² *Ibidem*, FJ 16º

²³ STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5º .

²⁴ *Ibidem*, FJ 5º

²⁵ GARCÍA-PELAYO, M. *El Estado...* Op. cit. p. 85.

²⁶ GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. “Democracia de partidos...” Op. cit. p. 28

²⁷ BAUTISTA PLAZA, D. *La función constitucional de los partidos políticos*. Granada: Comares, 2006, p.17.

²⁸ PRESNO LINERA, M. A. *Los partidos...* Op. cit. p. 32.

vicios de funcionamiento consecuencia de la burocratización o la excesiva jerarquización organizativa²⁹.

Pero dejando de lado la siempre delicada cuestión de que la realización de la democracia se encomiende a organizaciones que responden a intereses privados y no siempre van a actuar en la práctica de forma democrática (o al menos pueden evadir con cierta facilidad los controles que al respecto imponen unas normas que ellos mismos elaboran), 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. Y ello sólo es posible a través de la actividad de las personas que formen de algún modo parte de los mismos.

III. LA INTERMEDIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO DE ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS

El art 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, dentro de las condiciones que se establezcan legalmente. En lo que respecta estrictamente a los cargos públicos, se trata de un derecho que sólo puede entenderse debidamente contextualizado en un sistema democrático. Hace referencia a la posibilidad de alcanzar determinados puestos de representación política a través de un proceso electoral en el Estado o cualquiera de sus entes territoriales, que obtiene una tutela reforzada en la medida en que configura un trámite esencial para la configuración democrática del Estado y la misma existencia de éste³⁰.

Ateniéndonos a la dicción constitucional, se trata de un derecho individual con independencia del modo en que se ejerza. Así lo ha parecido entender el Tribunal Constitucional al interpretar que “la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado”³¹, 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

²⁹ GARCÍA-ESCUADERO 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. 108.

³⁰ GARCÍA ROCA, J. *Cargos públicos...* Op. cit. p. 41-45.

³¹ STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3º.

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”³². Pero en la misma forma de abordar la cuestión se percibe que la adscripción política del sujeto no es un factor irrelevante a efectos de ejercer el derecho³³. El propio Alto 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 presentan³⁴, sino que ésta estará respaldada y se amparará y promocionará bajo las siglas de un determinado partido político. Porque no se puede ignorar que éste será el primer elemento de identificación, y de fidelización, del elector en la campaña electoral.

Por tanto, los partidos y los sujetos que participan en un proceso electoral entablan una relación simbiótica. Esta normalmente se materializará a través de un nexo permanente expresado a través de la noción de militancia, esto es, de pertenencia voluntaria a la organización política, en relación a la cual la persona establece un vínculo sinalagmático basado en compromisos mutuos que, en un momento determinado, le lleva a ser escogido para formar parte de una candidatura electoral. Pero también existe la figura del candidato independiente, reclutado por el partido considerando sus aptitudes personales o su prestigio, pero sin integrarlo en la organización, para concurrir a las elecciones al tiempo que se busca dar una imagen de apertura y democracia que agrade a los ciudadanos³⁵. En este segundo caso se trata de un vínculo circunstancial en el que la relación de confianza, antes que bidireccional, se establece entre la dirección del partido y el sujeto de arriba hacia abajo. No obstante, también supone un compromiso entre ambos que, aunque sea menos estrecho que el representado por la condición de militante, sí que permite poner en duda que exista una verdadera independencia ideológica entre el candidato y la organización que pueda razonablemente traducirse en una mayor libertad de aquel cuando ejerza como representante³⁶.

En ambos casos, cada candidato constituye un instrumento de su partido para que éste realice su función electoral, y las organizaciones políticas, a su vez, sirven para que los ciudadanos ejerzan su derecho fundamental a la participación política³⁷, resultando

³² STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 5º .

³³ ARRUEGO RODRÍGUEZ, G. *Representación política...* Op. cit. p. 172.

³⁴ STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4º .

³⁵ Vid. TOMÁS MALLÉN, B. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 37-39.

³⁶ *Ibidem*, p. 40-41.

³⁷ PÉREZ-MONEO, M. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 165.

complicado hacerlo fuera de éstas. Dado esto, la efectividad de la previsión del art. 23.2 CE depende en última instancia de cómo los partidos articulen los procesos competitivos internos para alcanzar la condición de candidato, y de que lo hagan de un modo no discriminatorio³⁸. En este punto, si la condición de militante del partido (o el acercamiento como candidato independiente) se erige como un requisito necesario o preferente para superar el proceso selectivo que conduce a ser parte de una lista electoral, resulta que el derecho de acceso a los cargos públicos representativos del Estado requiere para ser ejercido de una previa actuación individual amparada por el art. 22.1 CE, lo que lo convierte en un derecho individual en cuanto a su titularidad, pero que debe ser ejercido a través de entes asociativos y de manera complementaria al derecho de asociación.

Más allá de esta primera dimensión del derecho, que haría referencia al hecho de gozar de la mera opción de alcanzar un cargo representativo, el art. 23.2 CE extiende su garantía al ejercicio mismo de las funciones asociadas a éste, el *ius in officium*, y a la permanencia en él³⁹. Este precepto protegería a los representantes individuales en caso de conflictos de intereses con la fuerza política a la que están adscritos o bajo cuyas siglas se han presentado, sin que pueda servir de fundamento para mermar las funciones que se atribuyen constitucionalmente a los partidos políticos⁴⁰. Esto es importante en la medida en que, en la práctica y como lógica consecuencia del funcionamiento del sistema electoral, el vínculo con un partido político constituye una condición previa casi indispensable para alcanzar la posición de representante. Si uno atiende a los datos estadísticos de, por ejemplo, el Congreso de los Diputados⁴¹, se puede observar cómo antes de acceder al cargo los parlamentarios mantienen por lo general un largo periodo de afiliación a sus respectivos partidos. 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, se puede concluir razonablemente que en el sistema español la condición de militante de una organización política constituye en la práctica y a día de hoy un presupuesto casi necesario para poder acceder a la condición de parlamentario.

Esta idea del representante elegible o, sobre todo, ya electo vinculado necesariamente a una determinada fuerza política parece subyacer en la argumentación

³⁸ *Ibidem*, p. 167.

³⁹ ARRUEGO RODRÍGUEZ, G. *Representación política...* Op. cit. p. 197.

⁴⁰ GARCÍA ROCA, J. *Cargos públicos...* Op. cit. p. 75.

⁴¹ A este respecto, vid. CABALLERO MÍGUEZ, G. "Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados". *Revista de Estudios Políticos*, N°135, enero-marzo 2007, p. 98.

del Tribunal Constitucional cuando, pese a lo afirmado en la doctrina antes 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 ejercicio⁴²: 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”, haciéndose visible a través de ellos la mediación partidista.

Ante esta afirmación, se puede interpretar que los grupos se presentan como titulares mediatos del derecho del art. 23.2 CE, como entes colectivos que contribuyen a la mejor realización del derecho individual de sus integrantes, voluntariamente asociados para conformarlo⁴³. Por el contrario, también se puede optar por pensar, y de la argumentación subsiguiente del Tribunal en esta sentencia es lo que parece desprenderse⁴⁴, 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 vendrían a cumplir 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 partidos⁴⁵.

IV. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO PROYECCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En el sistema político español, los partidos políticos están en el parlamento. Esto es una evidencia más allá de la naturaleza que se quiera atribuir a los entes a través de los que se materializa dicha presencia, que son los grupos parlamentarios. No en vano,

⁴² STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1º .

⁴³ GARCÍA ROCA, J. *Cargos públicos...* Op. cit. p. 264-265.

⁴⁴ 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...”

⁴⁵ SAIZ ARNAIZ, A. *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1989, p. 289-290.

estos constituyen 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 Estado⁴⁶. La cuestión, entonces, es concretar los términos del vínculo entre partido y grupo, pues sólo así podremos dilucidar qué consecuencias implica sobre la capacidad de actuación o los derechos de los miembros del mismo.

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 constitucional⁴⁷, 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 política⁴⁸. Pero los grupos también resultan ser órganos de actuación de los distintos partidos políticos, no por reconocimiento legal sino porque así lo vienen estableciendo las normas de organización interna de cada uno. De ahí que podamos decir que, de inicio, 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 éste⁴⁹. 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; se asumen sus decisiones, 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”⁵⁰. Paradójicamente, esta primacía del grupo en el trabajo parlamentario no deriva de un reconocimiento constitucional que es puntual y limitado⁵¹, 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.

⁴⁶ 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*, N° 10, 2001, p. 43.

⁴⁷ SAIZ ARNAIZ, A. *Los grupos...* Op. cit. p. 291.

⁴⁸ 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. 36.

⁴⁹ MORALES ARROYO, J. M. *Los grupos parlamentarios...* Op. cit. p. 343.

⁵⁰ SAIZ ARNAIZ, A. *Los grupos...* Op. cit. p. 296.

⁵¹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa”. *Teoría y Realidad Constitucional*, N° 28, 2011, p. 212.

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 políticos⁵², un paso previo 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 indubitadamente a la conclusión de que el parlamento es una cámara de partidos que mediatizan la actuación de quienes lo componen a través de los grupos⁵³, privando a los sujetos de libertad real en el ejercicio de su función, sostener la vigencia efectiva de la prohibición de mandato imperativo del art. 67.2 CE resultaría complicado. Al menos en su sentido más clásico, pues quizá sería más correcto hablar de un parlamento que funciona a partir de la premisa de la representación colectiva a través de partidos políticos⁵⁴.

En cualquier caso, no se trata de una cuestión sencilla, pues ni la dogmática española ni la comparada han terminado de determinar de manera unánime cuál es la naturaleza de los grupos parlamentarios⁵⁵, 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 se aprecia 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 jurídica⁵⁶. Los grupos parlamentarios (con excepción del grupo mixto, cuya razón de ser y articulación son peculiares) se presentan a todas luces como la correspondencia en la esfera institucional, la de los órganos estatales, de las fuerzas políticas que se mueven en la esfera social. Partidos y grupos son los puntos de anclaje que ligan ambos planos mediante una conexión ciertamente confusa y compleja, que en muchos casos evita interesadamente mostrarse como una integración orgánica.

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

⁵² ÁLVAREZ CONDE, E.; CATALÁ BAS, A. *El derecho...* Op. cit. p. 332.

⁵³ GARCÍA-PELAYO, M. *El Estado...* Op. cit. p. 95

⁵⁴ 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. 220.

⁵⁵ 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. 332.

⁵⁶ MORALES ARROYO, J. M. *Los grupos...* Op. cit. p. 257.

grupos parlamentarios que se conforman en las distintas cámaras parlamentarias de nuestro sistema⁵⁷. Entre partidos políticos y grupos parlamentarios, aunque son entes *per se* distintos⁵⁸, existe un vínculo de hecho, de carácter político o programático⁵⁹. Y aunque éste se traduce en una conexión que llega al punto de ser definible como una relación de dependencia política⁶⁰, tal cosa no encuentra un reflejo claro ni en las normas ni en la jurisprudencia constitucional. De hecho, es ésta la que ha ahondado en la ambigüedad que envuelve esta cuestión, limitándose a estudiarla en términos formales y pretendidamente difusos.

Así, en un primer momento, el Tribunal Constitucional optó por calificar a los grupos parlamentarios como una “emanación” de los partidos políticos⁶¹, dando a entender que el grupo es consecuencia de la previa existencia del partido político y de un resultado obtenido por éste en el proceso electoral que le permite conformar una unidad diferenciada en la cámara de la que se trate. Pero esto no obsta para que exista 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 políticos⁶². Y 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 ambos⁶³; limitada, eso sí, a la actuación en el proceso parlamentario y que no excluye la existencia de un nexo sociológico o político⁶⁴, aunque de alcance indeterminado. Tiempo después, el propio Tribunal sí ha reconocido 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”⁶⁵, 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 conformar el grupo parlamentario.

⁵⁷ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “Partido político, grupo parlamentario y diputado”. En González Encinar, J.J. (Coord.). *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa, 1992, p. 97.

⁵⁸ ÁLVAREZ CONDE, E.; CATALÁ BAS, A. *El derecho...* Op. cit. p. 334.

⁵⁹ SAIZ ARNAIZ, A. *Los grupos...* Op. cit. p. 338.

⁶⁰ PAUNER CHULVI, C. “El estatuto...” Op. cit. p. 223.

⁶¹ ATC 12/1986, de 15 de enero, FJ 3º.

⁶² STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 1º.

⁶³ RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre grupos parlamentarios”. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Nº 10, 2001, p. 276.

⁶⁴ BAUTISTA PLAZA, D. *La función...* Op. cit. p. 156.

⁶⁵ STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 5º.

V. LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

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 parlamentarios⁶⁶. Tampoco los reglamentos de las distintas cámaras legislativas españolas, que se limitan a reconocer el vínculo sociológico o político entre ambas figuras⁶⁷, pero no una relación jurídica ni, mucho menos, una jerarquización. Para el Ordenamiento español, por tanto, 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. En consecuencia, no hay previsto mecanismo jurídico alguno que permita o legitime a los órganos de dirección de un partido imponer sus decisiones organizativas o políticas al grupo que lo refleja⁶⁸. Esto se acaba produciendo en un plano extrajurídico, al margen de posibles garantías para los individuos que reciben las instrucciones y ven limitada su libertad como representantes.

Han sido las normas internas, privadas, de los distintos partidos políticos las que, además de reiterar el vínculo político que se da *de facto*, han ido un paso más allá, sometiendo la acción política de los grupos parlamentarios a las decisiones de los órganos directivos del partido, lo que los transforma en simples “correas de transmisión” de las directrices de la organización a los parlamentarios⁶⁹. Dichas disposiciones conciben a los grupos que se forman en el parlamento estatal y los autonómicos como subunidades integradas en la estructura organizativa del partido⁷⁰. Los grupos parlamentarios quedan incorporados a la estructura asociativa de la organización política y, en consecuencia, deberán actuar de conformidad con las decisiones que adopten sus órganos directivos y, en última instancia, su élite dirigente. Y esto sucede con independencia de que quienes conforman el grupo sean militantes del partido, para quienes la integración en éste implica asumir voluntariamente la disciplina interna, o candidatos independientes que se presentaron en su lista, porque estos últimos están sometidos a la disciplina del grupo y, por tanto, a las relaciones generales o específicas

⁶⁶ PAUNER CHULVI, C. “El estatuto... Op cit. p. 225.

⁶⁷ BAUTISTA PLAZA, D. *La función...* Op. cit. p. 156.

⁶⁸ SAIZ ARNAIZ, A. *Los grupos...* Op. cit. p. 336.

⁶⁹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “El parlamentario... Op. cit. p. 210.

⁷⁰ 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. 102.

que el partido instaure a través del mismo⁷¹. En suma, una vez en el ejercicio del cargo representativo es complicado hacer una distinción entre ambas posiciones, pues unos y otros se encuentran por igual bajo las directrices de los órganos de la formación política.

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, lo que se acaba de exponer, 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”, estando conformados por todos los candidatos elegidos en las listas electorales del partido en las diferentes instituciones representativas. 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 ciertamente 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 por sus miembros sino por el Comité Ejecutivo del Partido, “atenderán 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 aprobados en el 39 Congreso Federal (junio de 2017), 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. Más allá del deber de rendir cuentas al Comité Federal través de un informe anual (art. 68.2), se establece que “a efectos orgánicos” los miembros del grupo parlamentario “federal” (Congreso y Senado) siguen integrados en sus unidades territoriales de origen, sin perjuicio de que los portavoces de cada grupo sean miembros natos del Comité Federal (art. 31.1) y que el del grupo del Congreso participe en las reuniones de la Comisión Ejecutiva Federal con voz pero sin voto (art.

⁷¹ TOMÁS MALLÉN, B. *Transfuguismo...* Op. cit. p. 43.

68.4). De este modo los grupos parlamentarios no conforman un ente propio dentro del partido, pero sí dependen del Comité Federal y la Comisión Ejecutiva Federal respecto de sus actividades (art. 73), dependencia que se traslada a los órganos territoriales correspondientes en el caso de los grupos que se constituyan en las asambleas legislativas autonómicas (art. 76.1). Esta circunstancia se traduce en una obligación de cada miembro a título individual de acatar la declaración de principios y las decisiones adoptadas en el Congreso del partido, así como las resoluciones y acuerdos de sus órganos de dirección. Únicamente en aquellos supuestos en los que no exista un pronunciamiento político previo de los órganos del partido se permite al Grupo Parlamentario fijar la línea de actuación, que igualmente será vinculante para sus miembros (art. 69). Por tanto siempre regirán los principios de unidad de actuación y disciplina de voto, cuya quiebra puede llevar aparejada la expulsión del grupo parlamentario, sólo que esto debe ser decidido por un órgano del partido como es el Comité Federal, de manera que se postula abiertamente el origen extraparlamentario de las decisiones sobre la composición del grupo (art. 71). También se recoge un compromiso de abandonar el escaño en caso de causar baja en el partido (art. 70), frente al que no se pueden interponer excepciones. Funcionalmente, la Comisión Ejecutiva Federal se reserva la potestad exclusiva de proponer a los grupos parlamentarios del Congreso y Senado tanto a los integrantes de sus órganos internos, que están predefinidos en los Estatutos del partido, como a quienes deben formar parte de las Mesas de las respectivas cámaras (arts. 36 y 75).

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, categoría que abarca 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. 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 políticos y grupos parlamentarios, las previsiones de las normas corporativas de estas fuerzas políticas muestran que existe un doble mecanismo de control de los primeros sobre los segundos y, en consecuencia, sobre sus miembros, sin que importe si éstos son o no militantes. Por un lado de tipo organizativo, ya que existen conexiones orgánicas entre ambos, si bien aparecen hasta cierto punto veladas o, en algunos casos, se expresan de manera pretendidamente simbólica a la vista pública. Y por otro de naturaleza ideológica, en la medida en que los procesos de toma de decisiones están configurados para que la línea doctrinal y política del partido se transmita sin alteraciones al grupo⁷², siendo testimoniales las concesiones a la autonomía de actuación de éste como colectivo o de sus miembros a título individual. El resultado final es que, en la realidad, las reglas internas de unas determinadas asociaciones (privilegiadas y con funciones especiales el sistema, pero asociaciones privadas en esencia) acaban por ser las que definen y establecen las pautas de actuación de los entes colectivos protagonistas de la vida parlamentaria y, en último término, del propio parlamento como órgano constitucional. Y esto se hace de un modo ajeno a las cámaras, pero con una asunción de tal circunstancia por parte de éstas, tanto a través de sus previsiones normativas, que reflejan la identificación, como 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

⁷² PAUNER CHULVI, C. “El estatuto... Op cit. p. 231.

plantear problemas desde el punto de vista del principio de autonomía parlamentaria que se deriva del art. 72 CE o, directamente, acabar trasladando al parlamento el descrédito que actualmente generan los partidos políticos ante la opinión pública⁷³. 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 (o sumisión) hacia el partido político del que forman parte o al que están vinculados como medio necesario para alcanzar la condición de parlamentarios.

VI. EL REPRESENTANTE INDIVIDUAL ANTE EL GRUPO PARLAMENTARIO Y EL PARTIDO

Si bien es cierto que en la realidad actual de cualquier asamblea legislativa la figura del parlamentario individual prácticamente se ha desvanecido ante el protagonismo de los grupos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales⁷⁴, no lo es menos que la acción política de estos debe ser materializada por la actuación de los individuos que los conforman. En el contexto que se ha descrito en las páginas precedentes, 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/o 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 citados⁷⁵. Ello se ve reforzado por 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. En primera instancia a través de la disciplina del grupo, aunque tampoco se puede obviar que las normas internas de los partidos recogen fórmulas específicas orientadas a imponer de manera directa la voluntad de sus órganos políticos a sus parlamentarios de modo individualizado, y que tal cosa sucede al margen del derecho parlamentario y sus prerrogativas. Todo con el fin de trasladar de manera efectiva los criterios del partido al parlamento restringiendo la iniciativa de los individuos, asegurando el control sobre su actividad y evitando posibles disidencias⁷⁶.

⁷³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. "Las Cortes Generales... Op. cit. p. 108.

⁷⁴ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. "El parlamentario... Op. cit. p. 207.

⁷⁵ BALAGUER CALLEJÓN, M. L. "La relación... Op. cit. p. 45.

⁷⁶ 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. 177-178.

Se puede interpretar 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 partidos⁷⁷, tal como han sido asumidas por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia⁷⁸, 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 se podría argumentar 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 disciplina⁷⁹, convirtiendo el derecho al ejercicio del cargo de los parlamentarios en una prerrogativa individual pero de necesario ejercicio colectivo⁸⁰. Pero lo cierto es que esta reconducción de la tarea política hacia el grupo/partido político tiene un reverso negativo: 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.

Con ello se altera, en primer lugar, la premisa constitucional 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”⁸¹, en la práctica existen categorías de parlamentarios en función de su capacidad real para intervenir en la actividad política de las cámaras. Se trata de una gradación que se produce no como consecuencia de los Reglamentos parlamentarios, sino como resultado de previsiones de normas privadas y de la costumbre, con lo que la caracterización del *ius in officium* sale del ámbito estricto de la ley y de la autonomía normativa de las cámaras. 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”⁸². A esto contribuye el hecho de que los grupos

⁷⁷ GARCÍA ROCA, J. “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”. En Santolaya Machetti, P.; Corona Ferrero, J. M. (Dir.). *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*. Cizur menor: Civitas-Thomson Reuters, 2009, p. 48.

⁷⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. “El parlamentario... Op. cit. p. 208.

⁷⁹ MORALES ARROYO, J. M. *Los grupos...* Op. cit. p. 279.

⁸⁰ GARCÍA ROCA, J. *Cargos públicos...* Op. cit. p. 265.

⁸¹ STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2º.

⁸² MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. “La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo”. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, Nº 10, 2001, p. 162.

parlamentarios se construyen alrededor de la permanencia de sus portavoces, ya que mientras que en los representantes que no ostentan tal condición se percibe una mayor rotación, los portavoces son quienes se especializan al acumular más tiempo en el cargo⁸³, lo cual les permite por otro lado entrar a formar parte de la élite del partido; si es que no lo eran previamente, pues no deja de ser un puesto de confianza en el que se deposita la imagen institucional de la organización política.

El peso específico del diputado raso va a depender casi en exclusiva de las concesiones que haga el reglamento interno de su grupo parlamentario⁸⁴, o de la relajación de la disciplina que en un momento determinado aprueben los órganos directivos del partido en casos excepcionales. En condiciones normales no tendrá una participación real en la toma de decisiones, a diferencia de quienes ostenten la dirección del grupo. Y si bien se admite que la disciplina de partido a la que están sometidos los parlamentarios a través del grupo puede repercutir negativamente sobre sus derechos individuales⁸⁵, tal cosa sólo se apreciará cuando afecte a aquellas facultades que se consideren integradas en el núcleo de la función representativa⁸⁶, como el derecho al voto, a presentar iniciativas legislativas o a participar en los debates, en el sentido de impedirlos. Condicionarlas a través de la disciplina de grupo no parece ser un problema desde el punto de vista del derecho del parlamentario, que concibe esta cuestión como algo propio de la organización interna de los grupos, como si fueran entes privados.

Pero las consecuencias de una posible negativa del parlamentario a acatar las órdenes o pautas dictadas por el partido o el grupo, si es que se pueden diferenciar razonablemente, le afectarán simultáneamente como representante y como candidato del partido, ya que los códigos éticos y disciplinarios para los cargos públicos de las formaciones políticas se formulan en relación a esta categoría, no a la de militante. En una situación así son más que nunca condiciones conectadas, ya que esta segunda será la vía a través de la cual la dirección de la organización política podrá esquivar las garantías asociadas a la primera con el fin de dirigir la actuación del sujeto. Desde el punto de vista del ejercicio de la función representativa, la interdicción del mandato imperativo impide, esencialmente, que se deriven consecuencias jurídicas por el hecho de no respetar la disciplina de grupo⁸⁷, sobre todo en relación a una posible pérdida del

⁸³ CABALLERO MÍGUEZ, G. "Comisiones, grupos... Op. cit. p. 99.

⁸⁴ SAIZ ARNAIZ, A. *Los grupos...* Op. cit. p. 274.

⁸⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. "Partido político... Op. cit. p. 108.

⁸⁶ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. "El parlamentario... Op. cit. p. 215.

⁸⁷ BAUTISTA PLAZA, D. *La función...* Op. cit. p. 156.

escaño, cuya titularidad es individual y, por tanto, indisponible para el grupo⁸⁸, también en el caso de los candidatos independientes⁸⁹. En consecuencia, el partido carece de mecanismo coactivo alguno que le permita legítimamente obligar a quien ocupa un puesto como parlamentario a abandonarlo, sin perjuicio de su exclusión de las listas electorales en los procesos subsiguientes. La sanción no puede afectar al ejercicio presente del cargo, dada su naturaleza privada. Pero sí a un hipotético ejercicio futuro que no está protegido, porque, antes que del resultado electoral, depende de una decisión del partido que es extraparlamentaria. 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 representante⁹⁰. Pero esta afirmación entra en conflicto directo con la idea misma 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 en el sentido de opciones partidistas⁹¹, pero no de pluralidad de opciones individuales.

En este estado de cosas, donde el desfase entre la teoría y la indisimulada práctica es evidente, 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. En el proceso interno de conformación de la voluntad del grupo todos los parlamentarios deberían poder participar activa y efectivamente siempre y cuando una vez adoptada la decisión la acaten y voten en consecuencia⁹². 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. Y en este punto sería esencial contar con una verdadera libertad para poder escoger a la dirección del grupo parlamentario.

En una segunda fase, una vez decididas las posiciones políticas del grupo en los debates y las votaciones, operaría plenamente la disciplina interna, de modo no cabrían manifestaciones discrepantes que pusieran en entredicho la unidad de actuación de aquel en lo que respecta a la expresión pública de su voluntad salvo que estuvieran previamente autorizadas. Ahora bien, todo esto será viable en la medida en que los

⁸⁸ PAUNER CHULVI, C. "El estatuto... Op. cit. p. 244.

⁸⁹ STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4º.

⁹⁰ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. "El parlamentario... Op. cit. p. 207,

⁹¹ PRESNO LINERA, M. A. *Los partidos...* Op. cit. p. 121.

⁹² TUDELA ARANDA, J. "La posición... Op. cit. p. 178.

integrantes del grupo parlamentario gocen de libertad de decisión, lo cual, desde un punto de vista ideal, no es compatible con la existencia de imposiciones desde la dirección del partido. Ahora bien, si ésta rebaja su influencia sobre los grupos o la limita al establecimiento de sus líneas generales de actuación cabe preguntarse dónde quedaría la coherencia que los electores pueden exigir razonablemente a un partido a partir de su programa electoral, pues no habría forma de asegurar que éste se materializará. No obstante, ante la teórica falta de encaje constitucional del mandato de partido, ésta bien podría ser la mejor forma de que las distintas fuerzas políticas contribuyeran a la construcción de la voluntad parlamentaria al tiempo que se respeta la libertad de juicio y voto de sus representantes⁹³, aunque suponga tener que definir claramente en sede normativa las tareas de coordinación que pueden o deben llevar a cabo los órganos directivos de las distintas fuerzas políticas sobre sus grupos. La otra opción es más sencilla: reconocer normativamente este tipo de mandato y redefinir la posición del representante a partir del mismo.

En cualquier caso, 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 evidencian que éstos carecen de capacidad real para definir su programa de actuación. Para los integrantes del grupo no cabe otra opción que la sumisión a las directrices extraparlamentarias de la dirección política del partido, por lo que resulta evidente que en la realidad de la dinámica política, 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 teóricas como consecuencia de una regulación de naturaleza privada que no es compatible con las pautas constitucionales tal y como se han venido definiendo⁹⁴, además de condicionar el devenir de toda la actividad parlamentaria. Ni siquiera la dirección del grupo servirá para hacer valer la independencia de éste ante los órganos decisorios del partido político: aquella, impuesta por estos últimos, operará más como un “órgano de 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 a efectos internos de la organización es una sanción por

⁹³ BAUTISTA PLAZA, D. *La función...* Op. cit. p. 158.

⁹⁴ BALAGUER CALLEJÓN, M. L. “La relación...” Op. cit. p. 49.

indisciplina o el abandono de la formación política. De este modo, siendo realistas, es complicado negar que los partidos sean los verdaderos dueños de los escaños en la práctica.

VII. CONCLUSIONES

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 estatales 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. Es cierto que en los últimos tiempos no faltan las críticas a esta circunstancia, que se identifica como una de las causas del déficit de representatividad o de democracia que se achaca al sistema y que conforma uno de los factores que han ido reduciendo el peso y la influencia de los partidos en el debate político y social en la actualidad. 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 de los Títulos III y V 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 asociadas 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 concurren. 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 fuerza 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 los partidos políticos y los grupos parlamentarios, estableciendo los términos y límites de la influencia de los primeros sobre los segundos. Paralelamente, se debería garantizar un espacio de verdadera autonomía para los representantes: 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 que sirven al correcto desempeño de su función. Y eso quizá pase por una regulación pública y común de los grupos parlamentarios y sus procesos internos, que fortalezca la transparencia y evite en última instancia que la autonomía que se les reconoce no sea más que una coartada para enmascarar el control que ejercen las oligarquías partidistas sobre el proceso parlamentario.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CONDE, E.; CATALÁ BAS, A. *El derecho de partidos*, 2ª 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.

ARRUEGO RODRÍGUEZ, G. *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, 320 p.

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-ESCUADERO 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-ESCUADERO 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. *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona, Aranzadi: 1999, 395 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.

KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Granada: Comares, 2002, LX, 136 p.

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.

PÉREZ-MONEO, M. *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 453 p.

PITKIN, H.F. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 246-247.

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.

TOMÁS MALLÉN, B. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, 360 p.

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.