

La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios

Sumario: RESUMEN. I. UNA EXPLICACIÓN PARA UN DEBATE MÁS AMPLIO. 1.1. Una explicación. 1.2. El fundamento constitucional de la posición del parlamentario. El artículo 23.2 de la Constitución y la prohibición del mandato imperativo. II. BREVE APROXIMACIÓN A LA PRESENCIA DEL DIPUTADO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES. 2.1. La selección del Diputado como premisa. 2.2. Los reglamentos parlamentarios. 2.2.1. El estatuto de los diputados. 2.2.2. Derechos de los diputados en relación con el ejercicio de funciones parlamentarias. 2.2.3. Una mirada que no puede ser positiva. III. LA RELACIÓN DEL DIPUTADO CON SU GRUPO. LOS REGLAMENTOS INTERNOS COMO EXPRESIÓN DEL EQUILIBRIO ROTO. 3.1. Reflexiones generales. 3.2. Naturaleza. 3.3. Un contenido fundamental: las obligaciones asumidas por los diputados. 3.4. Necesidad, publicidad y control jurisdiccional. IV. HOJA DE RUTA PARA EL CAMBIO

RESUMEN

La democracia de partidos se ha traducido en sede parlamentaria en un Parlamento dominado por los grupos parlamentarios en detrimento del parlamentario individual que se ha visto en gran medida desprovisto de iniciativa política e, incluso, de cualquier capacidad de incidir en las decisiones de su grupo. En el presente trabajo se analiza esta situación iluminada desde la redacción de los reglamentos que rigen los grupos parlamentarios y se aboga por un régimen jurídico que facilite a los diputados una presencia política más activa. Ello no sólo es compatible con las necesidades de estabilidad política sino que favorecería la misma desde el fortalecimiento del debate político y, con ello, de la mejora del crédito de la política.

★ Doctor en Derecho. Letrado de las Cortes de Aragón.

I. UNA EXPLICACIÓN PARA UN DEBATE MÁS AMPLIO

1.1. Una explicación

Cualquier reflexión que se realice sobre la situación de la Institución parlamentaria y sobre su posible devenir, inevitablemente finaliza en un lamento nostálgico por un Diputado que fue y que no es, con él, por un Parlamento que a lo mejor tampoco fue, pero que seguro se aleja de las imágenes conocidas. De allí a la convicción de que la mejora de la Institución, la recuperación de su centralidad política y con ella, nunca olvidarlo, la recuperación de una cierta forma de hacer política, sólo hay un pequeño paso. Son tiempos de cambio, de crisis en su sentido más estrictamente etimológico. Es preciso afrontar esta situación desde el pensamiento y desde la tensión inherente al deber ser. También desde el realismo. Realismo que surge tanto en las fuentes de lo posible como de lo deseable. Pero hay que ser consciente de que los cambios aludidos no van a dejar inmune a la política institucional tal y como hoy se conoce. Nuevas formas de hacer política y cambios profundos en las conocidas están irrumpiendo e irrumpirán con más fuerza en los próximos años. El Parlamento ha permanecido secularmente ajeno a muchos de los cambios sociales más significativos. Ello no ha sido gratuito. Una lenta erosión ha dañado progresivamente su posición en el sistema institucional. No parece que la salida al actual proceso de cambio pueda ser tan sólo una muesca más en el viejo caudal de su prestigio.

El análisis de todas las cuestiones que se plantean alrededor de estas reflexiones sólo sería posible en el marco de una amplia investigación. No se trata, desde luego, a pesar de lo que puede sugerir algunas percepciones más inmediatas, de ningún debate novedoso. Por el contrario, es un debate tan antiguo como el propio Parlamento y, en concreto, tan antiguo como la primera reflexión sobre las crisis de los parlamentos. Sus raíces jurídico-constitucionales y sociales son muy profundas y llegan al nervio de nuestro modelo político.

El modelo vigente de estado de partidos tiene una deuda no satisfecha con la institución parlamentaria. En particular, con el Parlamento en el régimen parlamentario. Consecuencia inevitable de la fuerza creciente de los partidos ha sido la deriva del Parlamento a una institución sin personalidad propia. Paradójicamente, la Institución cabeza de la soberanía y de la autonomía como capacidad de autodecisión se ha convertido en una prisionera de decisiones adoptadas casi siempre fuera de sus muros. Nada ha ayudado a paliar esta circunstancia. El rol de los medios de comunicación social, el fortalecimiento del estado social o el creciente entusiasmo por liderazgos fuertes, son entre otras, algunas de las causas del agravamiento de la deriva descrita. Se trata de una situación asumida y que forma parte del engranaje institucional. El sometimiento de los grupos parlamentarios a los partidos políticos, formalmente introducido en la práctica totalidad de los estatutos de los partidos, es un reflejo expresivo de lo dicho. Un sometimiento que en la práctica responde a la literalidad, eliminando, no ya del Diputado singularmente considerado, sino

del propio grupo parlamentario cualquier capacidad de decisión autónoma. Nuestro Parlamento, es, sí, un Parlamento de partidos¹. Y seguramente no puede ser de otra manera. Pero de esa afirmación no se extrae necesariamente el modelo que hoy puede describir cualquier observador de la realidad parlamentaria española en toda y cada una de las Cámaras que existen en nuestro País. Esa realidad podría ser matizada. Podría y debería ser matizada desde la necesaria conjunción el deber de funcionamiento democrático que la Constitución exige a los partidos².

Inevitablemente, en esa deriva ha habido un sujeto perdido. Es el parlamentario. El Diputado³. Perdido hasta el extremo de que se asume con normalidad su marginalidad en el proceso político. Marginalidad que no sólo se refleja en el trato que los diputados tienen dentro de su organización política (se entiende que en su condición estricta de diputados), sino que alcanza también a la doctrina que tiende a aceptar su situación como una premisa inamovible desde la que explicar el funcionamiento del Parlamento y de sus disfunciones. Todos aquellos que conocen la interioridad del trabajo político en el Parlamento son sabedores de que la posición del Diputado como Diputado es de suma cero. Su peso político y capacidad de influencia muy rara vez vendrán dadas por el desempeño de su trabajo parlamentario. Serán agentes externos al Parlamento los que determinen su posición interna. Y también serán agentes externos los que determinen su presencia en la Cámara. Rara vez los méritos contraídos en sede parlamentaria serán determinantes. Las excepciones vendrán normalmente de la mano de aquellos que realicen un trabajo interno de perfil técnico valorado y de no sencilla sustitución. El Diputado es en demasiadas ocasiones un sujeto pasivo al que le corresponde de vez en vez expresar la opinión de su grupo sobre un tema determinado y presionar el sentido de voto predeterminado.

Pero si es común coincidir en esta descripción también lo suele ser aludir a que la revitalización del Parlamento pasa por otorgar a los diputados un protagonismo que hoy no tienen. Un protagonismo que se entiende habrá de conciliarse no sólo con el imprescindible papel que corresponde a los partidos en una democracia moderna sino también con los niveles de estabilidad y certidumbre que ésta requiere. Se trata de enriquecer el debate y de abrirlo a

¹ Véanse al respecto las reflexiones de Eva Saenz siguiendo la descripción de Cotta. Reflexiones que surgen de la doble condición de la autora de profesora de Derecho constitucional y exparlamentaria en el Congreso de los Diputados (E. SAENZ ROYO, *El papel del Parlamento español en la democracia de partidos*, REP nº 73, pp. 151-153). En el mismo sentido y doble condición: M. HERRERO y RODRÍGUEZ DE MINON, *El estado de partidos y la vida parlamentaria en El Parlamento a debate*, Trotta, 1997. En todo caso, no me resisto a ir más allá en el pesimismo y relativizar la noción de Parlamento de partidos. La deriva presidencialista del modelo parlamentario y la racionalización extrema del funcionamiento parlamentario provocan que ni siquiera alcance a ser escenario real del debate entre partidos.

² Sobre este punto pueden verse, entre otros, N. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, *La disciplina parlamentaria*, Anuario Jurídico de La Rioja nº 2, 1996, p. 446; J. GARCÍA ROCA, *Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia*, Parlamento y Constitución nº 4, 2000, pp. 43-45.

³ Véase, A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, 1989; E. SAENZ ROYO, *El papel del Parlamento español...*, ob. cit., p. 154.

la sociedad. Se trata de favorecer su publicidad y de mejorar los procesos de decisiones. Se trata de racionalizar los procesos de decisiones abriendo nuevos escenarios de diálogo y contraste. Se trata, en fin, de eliminar la imagen de un Parlamento anacrónico, prisionero de voluntades ajenas y con funciones que resultan de difícil explicación cuando se contrastan con el desarrollo fáctico de los procesos políticos. De eliminar la imagen de hemiciclos vacíos o durmientes en donde habitan individuos de los que apenas se sabe nada. Es cierto que mucho se ha reflexionado ya sobre esta cuestión. Pero, precisamente por los factores de cambio y crisis aludidos, hay encima de la mesa elementos nuevos que pueden llegar a modificar, al menos parcialmente los términos del debate. Me refero esencialmente a la potencia que para la posición individual de los parlamentarios poseen las nuevas tecnologías. Desde las mismas, es posible aventurar un Parlamento y un escenario político en el que las reglas de hecho y de derecho hoy vigentes resulten insuficientes.

En el escenario interno de un Parlamento emergen como protagonistas omnicomprendivos los grupos parlamentarios⁴. Es por todos sabidos. Más allá de una lectura superficial de los reglamentos parlamentarios que finaliza inevitablemente con la certidumbre de que la capacidad de acción autónoma de los diputados es cercana a la de la minoría de edad, la dinámica parlamentaria descubre una realidad que consigue agravar la sensación anterior. Nada sucede sin el consentimiento, anuencia o aplauso del grupo, normalmente encarnado en su portavoz, que, a su vez, suele ser un dirigente muy cualificado del partido cuando se está en la oposición y alguien de absoluta confianza del gobierno cuando se está en el gobierno. El Diputado no sólo carece de decisión sobre el sentido de su voto. Carece de autonomía a la hora de presentar iniciativas parlamentarias (carencia avalada por la práctica totalidad de los reglamentos parlamentarios que exigen la firma del portavoz para la presentación de casi todas las iniciativas, con la excepción de algunas poco relevantes como las preguntas escritas) y sabe que debe autocensurar su expresión si no quiere polémicas desagradables que pueden acabar dándole fuera del partido o, por lo menos, de las próximas listas electorales. El grupo parlamentario será la organización encargada de asegurar que todo se mantenga en orden. El grupo será así el correlato del partido en el interior de la Cámara Parlamentaria, aunque en excesivas ocasiones se quiera olvidar que ese grupo tiene personalidad propia y no es órgano del partido⁵.

⁴ La bibliografía sobre los grupos parlamentarios es amplísima. Por todo, me remito a A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, ob. cit.; J.M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, 1996 y a los volúmenes colectivos *Los Grupos Parlamentarios*, Corts nº 10, extraordinario, 2001 y *Los Grupos parlamentarios*, Asamblea de Madrid, 2007. Expresivamente, Alfonso Arévalo señala que "hic et nunc, el grupo parlamentario es el protagonista absoluto del parlamentarismo de nuestro tiempo" (A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, *La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios en Los Grupos Parlamentarios*, Asamblea de Madrid, ob. cit., p. 488).

⁵ Al respecto puede verse el pronunciamiento del Tribunal Constitucional contenido en su Sentencia 36/1990, FJ 1º.

Además, el ambiente no ayuda a incentivar la discrepancia y el debate. El sistema político y, lo que resulta más significativo, la sociedad, tienen totalmente asumido que se votan las listas cerradas presentadas por los partidos y que a ello se deben unos parlamentarios que han sido elegidos por entrar en esas listas. El desagradable fenómeno del transfuguismo ha acabado por primar socialmente la disciplina de grupo⁶, provocando que la primera opinión, y generalmente la última, sobre los heterodoxos sea negativa. La paradoja es que simultáneamente es común echar en cara a los parlamentarios su inactividad y demandar mayor presencia individual del mismo. En este sentido resulta elocuente la coincidencia en criticar con agresividad las ausencias de los diputados en los debates parlamentarios cuando simultáneamente se corrobora el funcionamiento de un sistema que reduce drásticamente para el Diputado el posible interés de ese debate. El Diputado conoce la interioridad del mismo y sabe bien que se trata de un debate prefijado con un guión radicalmente pre-determinado. No puede extrañar que prefiera en muchas ocasiones trabajar en otras esferas de su actividad política.

Precisamente, la paradoja mencionada esconde el mayor alcance de las páginas que se someten al lector que, por otra parte, no pretenden ser sino una invitación a la reflexión y con ella a un debate y estudio más sosegado. Se trata de la necesidad de definir el modelo de funcionamiento de la Institución parlamentaria que se persigue. Aceptada la conclusión que un Parlamento es a la postre lo que son y pueden ser sus integrantes, habrá que convenir que se deberá decidir si se desea mantener, incluso reforzar, la vigente estructura de Parlamentos de grupos/partidos, en el que prima de manera absoluta y radical en las consecuencias la importancia de la estabilidad del ejecutivo o si, por el contrario, se desea un Parlamento más ágil, más deliberativo y más significado para la sociedad. Debe quedar claro que entiendo que el precio a pagar por este modelo, en el que el Diputado inevitablemente asumiría un mayor protagonismo y gozaría de un mayor margen de actuación individual no es el de la estabilidad del gobierno, fácilmente alcanzable desde otros instrumentos. Eso sí, estabilidad no es sinónimo de comodidad. Un Parlamento, unos partidos en los que sus miembros dispusiesen de mayor autonomía, será inevitablemente más incómodo para el gobierno y más complejo para los dirigentes de los grupos. Pero es fácil coincidir en que de esa incomodidad se podrán obtener

⁶ El transfuguismo exigiría un estudio específico en el marco de relaciones entre los diputados y los grupos parlamentarios. En realidad, es difícil hablar de transfuguismo genéricamente y no distinguir los distintos supuestos que puede ocultar. Así, no es lo mismo que se adopte una decisión y ello signifique la expulsión a que se trate de una marcha voluntaria a otro grupo parlamentario; o que sea el Diputado el que contradice el programa en su momento sometido a los electores a que sea el grupo el que haya rectificado y el Diputado discrepa por permanecer en la misma situación. Por otra parte, aunque ha habido supuestos relevantes, las cifras de transfuguismo en los Parlamentos españoles son reducidas, en coherencia con el propio funcionamiento del sistema. Sobre el fenómeno del transfuguismo y sus consecuencias: J. De ESTEBAN ALONSO, *El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional*, REP n° 70, 1990; LL. AGUILÓ Í LUCÍA, *La expulsión del grupo parlamentario*, Asamblea n° 4, 2000; A. OLLERO TASARA, *El parlamentario en el sistema político español*, RCG n° 31, 1994, pp. 16-20..

importantes beneficios si ello obliga al ejecutivo a un mayor control de sus propios actos. Por otra parte, creo que es preciso asumir que los tiempos de la sencillez han desaparecido. La forma de gobernar y gestionar que deparan los nuevos paradigmas está necesariamente cercana a la complejidad. Los protagonistas aumentan, su capacidad de intervención también lo hace y los intereses en juego se multiplican en la misma medida que se multiplican los factores que los hacen contradictorios. En suma, toda organización debe aceptar que la unilateralidad en la adopción de decisiones pertenece a tiempos pasados. Desde esta perspectiva, una posición más activa y elaborada por parte del Parlamento como institución considerada en conjunto y de los diputados individualmente considerados, puede no sólo no ser un incómodo y peligroso inconveniente sino resultar una ayuda estimable para el primer actor de la vida política⁷.

La reflexión que se propone en estas páginas es modesta. La excusa que se utiliza es una norma peculiar, el reglamento del grupo parlamentario, norma interna de los mismos que está llamado a regir la vida de los grupos y a definir la situación concreta del diputado, se entiende que siempre respetando lo establecido en el correspondiente reglamento parlamentario. Estas normas, esencialmente desconocidas, pueden ser un instrumento poderoso en manos de la dirección del grupo parlamentario, al igual que podrían ser un instrumento útil para la revitalización de la posición del Diputado. Sobre este particular habrá ocasión de extenderse, realizando un especial hincapié en la posibilidad de introducir cláusulas coercitivas de la libertad del diputado y en su consecuente viabilidad jurídica. En concreto, el contenido de una cláusula establecida en el reglamento interno de un grupo servirá para reflexionar sobre lo antedicho y la consecuente necesidad de modificar la posición política del diputado en el Parlamento español, reivindicando simultáneamente la virtualidad de estos textos organizativos para reforzar la institución parlamentaria⁸.

Se sabe que esta afirmación es tan compartida por una mayoría de la doctrina, incluso retóricamente por políticos, como difícilmente alcanzable a corto plazo. El sistema político está construido, como se ha dicho, sobre el otorgamiento a la estabilidad de una enérgica primacía. Estabilidad, debe quedar claro, no sólo del gobierno. La estabilidad que se persigue con el férreo régimen de disciplina de grupos parlamentarios y de partidos es también la estabilidad de estos. Una estabilidad, la del sistema de partidos, que, desde luego, tampoco puede despreciarse. Precisamente, por ello, por el valor reconocido a una estabilidad del sistema que ha deparado en España resultados mucho más positivos

⁷ No se desconoce que existe una corriente doctrinal que considera que siendo coherente con la posición de los partidos y de los electos en el proceso político, toda reforma debiera ir encaminada en sentido contrario, es decir a asegurar la disciplina y el imperio de la voluntad del partido (al respecto puede verse, J. CANO BUESO, *Grupos Parlamentarios y representación política en Grupos Parlamentarios*, Corts, ob. cit.)

⁸ Es preciso explicar el porqué no se hace mención expresa del reglamento que incluye la norma examinada. Estos reglamentos no suelen ser accesibles para el público en general y en ocasiones hasta se mantienen en reserva para los propios diputados. Respetando esta reserva y entendiéndolo que nada sustancial pierde el lector, se ha respetado esa confidencialidad.

que negativos, y a aún a fuerza de ser reiterativos, se insiste en que no se trata de revolucionar nada ni de plantear modelos tan ideales como utópicos. Se trata tan sólo de plantear un tema para reflexión. Desde luego, desde la visión de un Parlamento fuerte como institución imprescindible. Porque entre los deméritos de la citada estabilidad nadie podrá ocultar la progresiva marginalidad de la Institución parlamentaria.

Estas páginas buscan también reflexionar sobre un tema que pudiera parecer secundario pero del que se pueden extraer lecciones interesantes. Se trata de poner encima de la mesa los defectuosos niveles de transparencia que acompañan la vida interna de los partidos políticos. Si el acceso a los estatutos de estos es en demasiadas ocasiones una misión difícil, es fácil imaginar lo que sucede con las normas que rigen los grupos parlamentarios. Éstas llegan a ser incluso desconocidas por los propios parlamentarios, como ha habido ocasión de constatar. Ello a pesar de que en las mismas figura algo tan trascendente para su ejercicio diario de la actividad parlamentaria como el régimen sancionador. Las páginas que siguen persiguen poner de relieve la necesidad de cambiar esta situación. Alcanzar una accesibilidad que debería redundar no sólo en el fortalecimiento de principios esenciales al estado de derecho sino también en la propia mejora de las mismas y, con ellas, del funcionamiento de los grupos parlamentarios al someterlas al siempre exigente contraste con la sociedad.

1.2. El fundamento constitucional de la posición del parlamentario. El artículo 23.2 de la Constitución y la prohibición del mandato imperativo

Las premisas indicadas exigen ser complementadas con los planteamientos constitucionales que establecen las reglas de juego esenciales en las que habrían de desenvolverse los diputados y los grupos parlamentarios. Es obvio que se trata de un ejercicio que trasciende a estas páginas⁹. Pero tampoco parece posible proseguir sin dejar brevemente definidos los aspectos centrales de la cuestión.

Como es conocido, nuestra Constitución contempla en su artículo 23.2 el derecho de acceder a los cargos públicos. Derecho que, ha reiterado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional, es un derecho-función por su relación con el principio democrático al que sirve de manera decisiva¹⁰. Los sujetos llamados a ejercer los derechos derivados de su condición de parlamentarios no

⁹ La bibliografía sobre este extremo es particularmente abundante. Un tratamiento reciente y exhaustivo se puede encontrar en G. ARRUEGO RODRÍGUEZ, *Representación política y derecho fundamental*, CÉPC-Fundación Manuel Giménez Abad, 2005.

¹⁰ Uno de sus primeros y más claros pronunciamientos al respecto se contiene en la STC 161/1988 que atiende una demanda de amparo de un parlamentario de las Cortes de Castilla-La Mancha: "El Reglamento de la Cámara crea un derecho individual a recabar, en la forma y en los requisitos que el mismo Reglamento establece, información a la Administración Regional, el cual por venir integrado en el status propio del cargo de Diputado se inserta y forma parte del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución".

ejercen sus derechos como individuos aisladamente considerados sino que lo hacen en su condición de representantes, es decir, los ejercen como consecuencia del ejercicio previo del derecho de todos los ciudadanos a la participación política. Ello no sólo no empobrece el valor y significado del derecho fundamental que ejerce cuando ejercita sus funciones parlamentarias un diputado, sino que es lo que en última instancia le otorga un valor irrenunciable y determinante en el sistema político democrático¹¹.

De esa condición se deducen algunos rasgos de gran importancia para el examen de la posición del diputado en abstracto y del supuesto que nos ocupa en particular. En primer lugar, cabe recordar que el derecho de acceder a cargos públicos es también el derecho a permanecer en ellos. No existe ninguna fórmula jurídica que posibilite a un partido, grupo municipal o parlamentario a expulsar de la institución para la que fue elegido a alguno de sus miembros. El derecho a participar pertenece a los ciudadanos y no a los partidos. Los cargos electos son representantes de los ciudadanos y no de esos partidos. La consecuencia es clara. El cese no puede depender de una voluntad ajena a los electores. Sólo ellos, en los correspondientes procesos electorales, determinan quién es o no su representante.

Este razonamiento debe ser completado desde otra perspectiva de no menor interés. La condición de representante no puede ejercerse sin libertad. El sistema de representación política establecido en nuestra Constitución, a diferencia de otros modelos posibles, descansa en el ejercicio de la función de representación desde la libre voluntad del representante. Es cierto que nuestro sistema responde con fidelidad al denominado sistema de partidos y que éste se traduce en la habitual subordinación de los criterios individuales al criterio general del partido. Ello, en un órgano electo como el Parlamento, se expresa en la llamada disciplina de grupo. Normalmente, los diputados votarán aquello que decidan sus órganos rectores, tras los correspondientes procesos deliberativos. Ahora bien, en todo caso se trata de una disciplina voluntariamente aceptada por los diputados. El Diputado es libre en cualquier caso para expresarse de manera diversa a su grupo. En ningún momento afectará ello a su condición de electo.

Esta posición singular del Diputado en la Cámara deriva de que, cómo se conoce, su posición ex artículo 23 de la Constitución debe ser complementada con la prohibición del mandato imperativo contenida en el párrafo 3º del artículo 67 del mismo texto constitucional y que se reitera en los Estatutos de Autonomía en relación con los diputados en los Parlamentos autonómicos¹².

¹¹ La construcción del Tribunal Constitucional de los derechos de los parlamentarios en ejercicio de su función parlamentaria como derechos fundamentales, no ha estado exenta de críticas. Al respecto puede verse, P. BIGLINO CAMPOS, *Las facultades de los parlamentarios ¿Son derechos fundamentales?*, RCG nº 30, 1993.

¹² Sobre la relación del artículo de la Constitución con el 67.3 puede verse el comentario a este último de Francisco Caamaño (F. CAAMAÑO, *Comentario al art. 67.3 de la Constitución en Comentarios a la Constitución española*, 2008, pp. 1337-1342). Del mismo autor, F. CAAMAÑO, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1991.

Si la construcción jurisprudencial del artículo 23 como un derecho fundamental de los representantes fue tarea compleja y de muy profundas consecuencias, no será la menor su conexión con los derechos de los representados. De esta manera, la prohibición del mandato imperativo emerge no sólo como una pieza esencial de estatus de los representantes sino como garantía de del derecho de los ciudadanos a ser representados por aquellos a los que en su momento votaron¹³. Consecuencia conocida de esta interpretación es que el ejercicio de derechos fundamentales se extenderá a las distintas funciones parlamentarias. La finalidad última de esta construcción está lejos de carecer de importancia. La protección de la pluralidad y de las minorías aparece como objetivo esencial de una teoría que nadie desconoce se enfrenta tercamente a la realidad. Es también notable a los efectos de estas páginas hacer notar cómo la prohibición del mandato imperativo no sólo garantiza la libertad de voto sino un ámbito inexcusable de libertad de juicio¹⁴

El carácter teórico y retórico de este discurso, por todos conocido, no debe disminuir su importancia ni abocar a su olvido. Esta es la premisa jurídico-constitucional desde la que es preciso construir el edificio de la democracia representativa en España. Un edificio en el que se establecen unas condiciones que deberían posibilitar que los diputados gozasen de mayor autonomía en el ejercicio de sus funciones.

II. BREVE APROXIMACIÓN A LA PRESENCIA DEL DIPUTADO EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES

2.1. La selección del Diputado como premisa¹⁵

Las consideraciones realizadas hasta el momento serían incompletas si no se hiciese una mínima referencia al proceso que determina la presencia de los diputados en las Cámaras parlamentarias españolas. En el momento de comenzar el análisis de las tripas normativas de éstas, es necesario aludir a que la premisa fáctica de la posterior posición que al Diputado se otorga en las normas parlamentarias y en el funcionamiento cotidiano de la institución, no es otro sino el procedimiento mediante el cual fue elegido. Como todo el mundo conoce, el Diputado debe pasar un doble filtro para poder llegar a sentarse en un escaño. Por una parte, deberá ser elegido por su partido político para concurrir como miembro de una lista cerrada y bloqueada en una posición que permita aventurar que resultará electo (a excepción claro, está, de los senadores) y por otra,

¹³ Vid F. CAAMAÑO, *Comentario...*, op. cit., p. 1341.

¹⁴ Al respecto, M. GARCÍA- PELAYO, *El estado de partidos*, Alianza, 1986, p. 100.

¹⁵ Por las características de este trabajo no se trata de analizar sistema electoral alguno sino recordar el funcionamiento del procedimiento de selección del Diputado como premisa necesaria para explicar su posterior situación en el Parlamento.

el filtro de los electores que son los que en última instancia determinan donde se realiza el corte entre los electos y no electos dentro de una misma lista.

Inevitablemente, se trata de un proceso que traslada todo el protagonismo al proceso de selección interna por el partido¹⁶. La inclusión de un nombre en uno u otro puesto de la lista se hará en cada caso en función de las previsiones electorales. En consecuencia, normalmente, la variación del resultado final sobre los cálculos del partido no será muy grande. Unos nombres quedan fuera y se quería y pensaba que entrarían o unos nombres que entran cuando la previsión es que no era su turno. En todo caso, en lo esencial, el partido habrá determinado la composición de la Cámara en lo que a su formación corresponde. La consecuencia sobre el Diputado es natural. Su posición en el engranaje parlamentario será débil y ligada a la deuda inicial contraída con el partido que ha sido causa primera de que llegue a sentarse en el Parlamento. Si a ello se une un modelo de racionalización del trabajo parlamentario en el que confluyen la necesidad de organización del mismo y la primacía de la estabilidad como valor del sistema político, se tendrá una explicación razonable de desaparición fáctica del Diputado como agente político singular.

Es cierto que en el proceso interno de selección de los candidatos, normalmente opaco y oculto a la opinión pública, los méritos individuales pueden ser puestos encima de la mesa y en ocasiones hasta resultar significativos a la hora de la confección final de la lista. Pero no menos cierto es que el mérito decisivo es la lealtad y la correspondiente garantía de que no se plantearán problemas a la dirección. Los partidos, como cualquier otra organización social, no alientan el debate ni la expresión de opiniones individualizadas. Por otra parte, el sistema se ha construido sobre este esquema hasta el extremo de que la existencia de opiniones divergentes en un partido es visto de manera casi unánime como un síntoma de debilidad y una muestra de crisis. Parece inevitable pensar que la confusión entre disputa ideológica y disputa por cuotas de poder se haya en la raíz de esta lamentable y generalizada percepción. El resultado, en cualquier caso, es que en pocas ocasiones puede llegar al Parlamento un Diputado en función de sus méritos individuales, más allá de los estrictamente contraidos con la estructura del partido. La consecuencia necesaria será que por todos se acepte una posición subordinada en el desarrollo del trabajo parlamentario. Pero no puede olvidarse, como ha, reiterado el Tribunal Constitucional, que la elección recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos que las proponen. Aunque sea formalmente, al menos habrá que respetar las consecuencias esenciales de esta clave de bóveda de la construcción de nuestra democracia parlamentaria¹⁷.

¹⁶ Para Eva Saenz, este proceso se agudiza en España por la debilidad política de quienes componen las listas al Congreso, explicable por el escaso papel que esta Cámara tiene en la formación de las élites políticas en nuestro País. Véase, E. SAENZ ROYO, *El papel del Parlamento español...*, ob. cit., p. 158.

¹⁷ Véase, J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, ob. cit., p. 152.

2.2. Los reglamentos parlamentarios

Los reglamentos parlamentarios son la norma llamada a, desde las premisas establecidas por el texto constitucional, determinar los derechos y deberes de los diputados y, con ellos, la dinámica propia de la institución parlamentaria. En ellos se habrán de fijar las condiciones de ejercicio de las distintas iniciativas y en ellos se determinará la posición real del Diputado como cargo electo y representativo. En lógica consecuencia con lo dicho hasta el momento, los reglamentos parlamentarios españoles, Congreso, Senado y Parlamentos autonómicos, han apostado por un modelo de Parlamento de grupos en el que los diputados tienen una escasa presencia individual desde la perspectiva política. Esencial para ello ha sido, como habrá ocasión de examinar, la casi absoluta autonomía otorgada a los grupos parlamentarios para su organización interna.

Para comprender las causas de esa marginalidad, hay que tener presente que la natural preocupación de los legisladores en el inicio de la etapa democrática por la estabilidad política tuvo un reflejo inmediato en los Reglamentos de Congreso y Senado de 1982, todavía vigentes¹⁸. A su vez, y como era de esperar, estos textos tuvieron una influencia decisiva en los Reglamentos de las diecisiete Cámaras autonómicas que hubieron de aprobarse con la puesta en marcha del mapa del nuevo estado descentralizado. De esta forma, el modelo de protagonismo casi absoluto de los grupos parlamentarios que buscaba asegurar la estabilidad de gobiernos y partidos y evitar los viejos fantasmas de inestabilidad de la política española se trasladaron a los diecisiete subsistemas políticos de nuestro País. Desde entonces, varias e importantes son las reformas acometidas en algunos reglamentos de Parlamentos autonómicos. Sin embargo, esta premisa permanece inalterada. En el tiempo transcurrido la cultura de partidos no ha hecho sino reforzarse y la posición del Diputado devaluarse hasta alcanzar unos mínimos que han llegado a levantar voces de alarma.

A continuación, de forma necesariamente somera, se va a realizar un limitado análisis de la posición que esos reglamentos otorgan al diputado.

2.2.1. *El estatuto de los diputados*

Formalmente, los reglamentos otorgan a los diputados una posición de privilegio, como no podía ser de otra manera. El esquema general de los mismos establece que una vez regulado en un Título preliminar el proceso de constitución de la Cámara, el Título I se dedique al denominado “Estatuto de los Diputados”, en el que se contemplan sucesivamente derechos, prerrogativas, deberes y la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de Diputado¹⁹.

¹⁸ A esta circunstancia se refiere Pérez-Serrano Jauregui (N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, *La disciplina parlamentaria*, ob. cit., p. 449).

¹⁹ Los trabajos sobre el estatuto de los diputados son numerosos. Entre otros, P. LUCAS MURILLO de LA CUEVA, *El estatuto de los parlamentarios. Problemas generales en Parlamento y Derecho*,

A los efectos de este trabajo interesa especialmente el contenido de este Título ya que en el mismo se fijan una serie de disposiciones que no parecen disponibles para los grupos parlamentarios a través de la regulación específica de sus estatutos. Además, es relevante porque si bien resulta expresivo del dominio del Diputado en relación con el acta que lo acredita como tal, también lo es de la parquedad de los derechos estrictamente políticos que le otorga el Reglamento. Así, los derechos de contenido político que los reglamentos parlamentarios españoles aseguran a los diputados como parte de su estatuto se limitan a asistir y votar al pleno y a aquellas comisiones de las que formen parte; a asegurarles la presencia en al menos una comisión y a poder recabar de las administraciones públicas los datos, informes o documentos que obren en su poder, previo conocimiento del grupo parlamentario²⁰. De esta forma, puede decirse que los reglamentos no añaden sustantivamente derecho político alguno a los diputados ya que los citados, incluido el de solicitar documentación figuran en la Constitución. Si bien es cierto que el rastreo de esos derechos debe continuar por el resto del texto reglamentario, también lo es, como habrá ocasión de ver, que el resultado no es muy alentador.

La reforma de este Título no ha llegado a incidir en estos derechos. La definición del estatuto de los diputados, lejos de centrar su atención en la posición política del diputado en el Parlamento, ha derivado hacia otros aspectos, sin duda también importantes, de la misma. Es éste un aspecto sobre el que parece existir acuerdo político. Los reglamentos parlamentarios siguen definiendo el estatuto político de los diputados con los mínimos constitucionales. La única diferencia perceptible, es que se llega a desarrollar más pormenorizadamente el derecho a solicitar y recibir documentación, buscando de esta forma intentar garantizar un derecho primario del Diputado que, paradójicamente, sigue siendo en demasiadas ocasiones un derecho virtual²¹. Así, no deja de ser sorprendente que cuando se han reformado recientemente diferentes reglamentos de los Parlamentos autonómicos no se haya profundizado en las posibilidades políticas del estatuto de los diputados.

Parlamento Vasco, 1991; E. COBREROS MENDEZONA y A. SAIZ ARNAIZ, *La defensa del status del parlamentario en Parlamento y Derecho*, ob. cit.; A. M. ABELLÁN GARCÍA-GONZÁLEZ, *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, 1992; X. A. SARMIENTO MÉNDEZ, *Estatuto dos parlamentarios galegos*, Dereito vol 6 nº 2, 1997; E. SORIANO HERNÁNDEZ, *El estatuto de los diputados de las Comunidades Autónomas*, Senado, 2001; E. de ALBA BASTARRRACHEA, *Estatuto de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Asamblea nº 12, 2005.

²⁰ Derecho éste, por otra parte, radicalmente erosionado por una cultura política que admite con naturalidad que en última instancia sea el ejecutivo quién decida si procede o no la remisión de la información o documentación solicitada. (J. TUDELA ARANDA, *Comentario al art. 109 de la Constitución en Comentarios a la Constitución en Comentarios a la Constitución española*, ob. cit., pp. 1777-1786).

²¹ Un ejemplo de este mayor desarrollo del derecho a solicitar documentación se encuentra en el Reglamento del Parlamento Vasco de 31 de marzo de 2009, artículo 11.

2.2.2. *Derechos de los diputados en relación con el ejercicio de funciones parlamentarias*

Como se ha indicado, junto al examen del estatuto de los diputados, el análisis de la posición política que en derecho corresponde a los diputados de acuerdo a la normativa parlamentaria debe completarse con la lectura del reglamento en lo referido a las distintas funciones. No es preciso realizar un examen exhaustivo. El resultado es contundente. Los diputados apenas pueden realizar ninguna iniciativa sin el consentimiento del grupo parlamentario. Consentimiento que se convierte en un filtro disuasorio de cualquier planteamiento individual, aún dentro de las líneas programáticas del partido²². Las iniciativas que pueden ejercer no son excesivamente relevantes y en la práctica, aunque jurídicamente sean posibles, son muy difíciles de llevarse a cabo si existe oposición en el interior del Grupo. En todo caso, y desde el lado positivo de la situación, no puede olvidarse ni menospreciarse el hecho de que el ejercicio de esas facultades se encuentra protegido jurisdiccionalmente²³.

Puede elegirse la función que se desee. En relación con la función legislativa, los diputados no sólo carecen de iniciativa para presentar una proposición de ley sino que incluso la presentación de enmiendas a los mismos deberá ir acompañada inexcusablemente por la firma del portavoz²⁴. Así, ni siquiera se permite expresar al portavoz su parecer fundado y por escrito en relación con un texto legislativo. Nótese que, evidentemente, el grupo retiene la facultad de determinar si finalmente apoya o no ese texto. La cautela se extiende con radicalidad incluso a esa fase necesaria de deliberación. A una conclusión diferente puede llegar el lector no avezado en la vida parlamentaria cuando se enfrenta a la función de control. En efecto, normalmente los reglamentos no exigen para la presentación de preguntas ni de interpelaciones la firma o conformidad del grupo parlamentario. Esta laxitud, como bien se sabe, choca frontalmente con una realidad en la que la tramitación de esas preguntas e interpelaciones está sometida de hecho a la voluntad del grupo parlamentario. Si el grupo no la asume como propia, no llegará a tramitarse nunca ya que no se incluirá en el orden del día correspondiente. Ningún instrumento garantiza al Diputado la tramitación de su iniciativa. Así, el único instrumento que de hecho posee el parlamentario es la presentación de preguntas escritas. Instrumento que puede ser relevante para el buen ejercicio del trabajo pero que por definición

²² Después de repasar el estatus mínimo constitucional y las normas reglamentarias, Jesús Corona ha llegado a establecer lo que denomina el “contenido mínimo” de las competencias y funciones del parlamentario, contenido que contrasta vivamente con el que corresponde a los grupos parlamentarios (J. CORONA FERRERO, *Los Grupos Parlamentarios y el mandato en Los Grupos Parlamentarios*, Asamblea, ob. cit., p. 217). También sobre las facultades propias del parlamentario, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro. La posición del parlamentario en el grupo en Los Grupos Parlamentarios* Corts nº 10, ob. cit., pp. 178-179.

²³ Al respecto, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro...*, ob. cit., p. 164.

²⁴ En algunos reglamentos como en el del Congreso se permite que un diputado presente una proposición de ley siempre que la acompañe de un número determinado de firmas, catorce en el caso del Congreso. la cifra es suficientemente elevada para entender que sin la aceptación del grupo va a ser muy difícil hacer uso de esta facultad.

carece de relevancia política. Finalmente, la presentación de proposiciones no de ley se reserva expresamente a los grupos parlamentarios.

Como no podía ser de otra manera, la ordenación del debate, las reglas fijadas para el funcionamiento de la Cámara, cierran este círculo. El debate, es sabido, está pensado para un Parlamento de grupos y es a los grupos a quienes se reserva la palabra. Si del artículo 70 del Reglamento del Congreso no se infiere necesariamente esta conclusión, ya que necesariamente preve una genérica posibilidad de intervención de los diputados, lo cierto es que el debate se ordena por el Presidente de acuerdo con los grupos parlamentarios y los turnos de intervención se asignan a estos que son quienes a su vez determinan quien puede hacer uso de la palabra. Si a ello se unen las limitaciones anteriormente expuestas, se comprenderán con facilidad las dificultades que puede tener un diputado para intervenir si no es con la aquiescencia del grupo parlamentario.

Puede pensarse que no sólo se trata de una fórmula coherente con el estado de partidos que sobrevuela nuestra Constitución sino que es inevitable en el Parlamento contemporáneo. Lo contrario convertiría al Parlamento en un órgano imposible con debates inacabables y definitivamente ineficiente. Es difícil no coincidir en esta apreciación. Precisamente, es la misma la que deriva el problema hacia el interior de los grupos parlamentarios. Si parece plausible un reparto de intervenciones en función de los grupos parlamentarios, lo que ya no está escrito en ninguna parte es la forma de determinar la designación de los intervinientes por estos. Se trata de una cuestión de notable importancia ya que de ella dependerá la visibilidad y por ende la posibilidad de cualquier protagonismo político del Diputado. La apelación a la autonomía del grupo no debiera ser suficiente para sustraer este tema del debate público. Así, poco a poco nos encontramos el problema que plantea la regulación interna de los grupos parlamentarios y la posición que en la misma se otorga a los diputados.

2.2.3. *Una mirada que no puede ser positiva*

En todo caso, antes de entrar en el análisis de esas normas parece preciso realizar una reflexión sobre el resultado fáctico de la normativa someramente analizada. En realidad, un estudio superficial de la realidad hace mucho más sencillo cualquier examen jurídico. Digan lo que digan las normas, lo cierto es que en el Parlamento español, en sus diecinueve Cámaras, el Diputado apenas existe considerado como tal individualmente. Que no es un problema de los electos lo demuestra con claridad el hecho de que han existido diputados con protagonismo individual que incluso han llegado a tener proyección social y una repercusión política y mediática que llegaba a trascender el número de sus escaños. Pero en casi todas las ocasiones, sino en todas, que esto ha sucedido, el Diputado pertenecía al grupo mixto y era dueño de sí mismo. Las otras figuras parlamentarias que han alcanzado algún relieve en la etapa democrática han sido siempre portavoces o figuras relevantes de un partido político. Ello pone de ma-

nifisto una vez más que el problema no estriba en la regulación, por más que está podría ser mucho más favorecedora, del ejercicio individual de la función parlamentaria. El problema radica básicamente en las reglas de juego impuestas por la dirección de los grupos parlamentarios. Se ha huido de cualquier gestión de la complejidad para imponer con radicalidad la rutina de una disciplina férrea que ha limitado absolutamente la autonomía de los diputados. No es exagerado decir que el Diputado en su consideración individual ha llegado al borde del estado de desaparición²⁵. Las consecuencias de ello son numerosas. No es la menor la dificultad existente para que esos diputados asuman su condición de miembros del Parlamento y de Parlamento en consecuencia con plenitud. En la mayoría de los casos, la pertenencia a la institución parlamentaria será una consecuencia marginal de su actividad política. Cualquiera que sea su presencia en ésta se impondrá con rotundidad a su ser parlamentario.

Son notables las consecuencias de este proceso. En algunas habrá ocasión de extenderse con posterioridad. En este punto cabe llamar la atención sobre la inevitable erosión de la imagen de la Institución que este estado de cosas conlleva. La disolución del parlamentario en la maquinaria omnipotente del partido y de su correlato, el grupo parlamentario, redundará en el desinterés de éste por la actividad parlamentaria y a su vez en la imagen que del Parlamento se transmitirá a la sociedad. Las tan criticadas imágenes de hemiciclos vacíos no están lejanas a esta apreciación. Si al Diputado el grupo parlamentario sólo le solicita y exige su voto en el sentido predeterminado es comprensible que éste entienda que su presencia en la mayoría de los debates no deja de ser una pérdida de tiempo. Fuera del hemiciclo le espera la actividad política que es su verdadera razón de ser. La imagen del parlamentario está construida sobre un cánón decimonónico incompatible con su ser en el Parlamento actual. Al menos habría que demandar de los partidos políticos un mínimo interés en realizar la correspondiente pedagogía política de manera que el prestigio de la institución no sufra de las reglas por ellos impuestas en aras a una mayor comodidad en el desenvolvimiento de su trabajo.

Así, el juicio con el que corresponde examinar las normas que teóricamente deben cerrar el círculo de la presencia de los diputados en el Parlamento no puede ser en absoluto positivo. Es cierto que pueden existir matices y alegaciones a lo señalado. Como se indicó, un examen mínimamente exhaustivo de este tema exigiría una larga monografía. También existen variantes que merecerían desarrollarse. Si no es lo mismo ser portavoz o miembro del grupo mixto que ser un diputado más en un grupo grande, tampoco lo es ser Diputado de un grupo que apoya al gobierno o Diputado de un grupo que se encuentra en la oposición. Así, el mínimo margen de autonomía del que se puede disponer cuando se está en la oposición, desaparece con contundencia cuando llega la

²⁵ Es una conclusión unánime en la doctrina. Por todos, M.L. BALAGUER CALLEJÓN, *La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español en Los Grupos Parlamentarios*, Corts, ob. cit., p. 43; E. SAENZ ROYO, *El papel del Parlamento español...*, ob. cit.

hora de apoyar desde el grupo parlamentario al gobierno. En ese caso, la guillotina no sólo vendrá de la dirección del grupo o del partido. La intervención del Diputado deberá contar en su caso con la todavía más difícil anuencia del gobierno. En cualquier caso, en el gobierno o en la oposición, al Diputado le es muy difícil, si no imposible, ejercer con un mínimo de singularidad su trabajo. Es consciente de ello y en consecuencia todo su trabajo tendrá como ámbito de proyección el interior del grupo, procurando la satisfacción y, por supuesto, no contrariar a la dirección del mismo.

La progresiva y significativa erosión del Parlamento en el conjunto de las instituciones políticas tiene una de sus causas principales en esta deriva a un Parlamento de grupos cerrado y hermético. En parte, hay que repetirlo, resulta inevitable. El estado de partidos no tiene hoy por hoy una alternativa ni clara ni oscura, si bien esa situación puede llegar a cambiar antes de los que hoy es posible imaginar. Pero el nivel de necesidad no debe ocultar los problemas que conlleva. Ni el hecho de que existen posiciones intermedias, matices, medidas que pueden adoptarse y modular esta situación. No sólo el prestigio de la Institución parlamentaria lo requiere. Lo requiere también el fortalecimiento de la democracia y su adaptación a un nuevo modelo social con las exigencias que derivan de ello.

III. LA RELACIÓN DEL DIPUTADO CON SU GRUPO. LOS REGLAMENTOS INTERNOS COMO EXPRESIÓN DEL EQUILIBRIO ROTO

3.1. Reflexiones generales

De lo examinado se deduce que si se desea profundizar en el conocimiento de la posición del Diputado en el Parlamento se ha de acudir a examinar el funcionamiento interno de los grupos parlamentarios. La forma de adopción de sus decisiones; los procedimientos de deliberación; los derechos y deberes que se establecen para sus miembros o el régimen disciplinario que pueda asegurar el cumplimiento de las reglas internas, son sólo algunas de las cuestiones que pueden venir a la cabeza del espectador menos avezado. Cuestiones todas ellas cuya regulación, dentro del necesario respeto a la Constitución y reglamentos parlamentarios, corresponde a la autonomía de los grupos²⁶. En consecuencia, sería presumible que los grupos, como cualquier organización, por lo menos los relativamente numerosos, habrían de disponer de una norma interna que regule esas y otras cuestiones, manifestación de su capacidad de

²⁶ En nuestro ordenamiento, el artículo 27.5 del Reglamento del Senado hace un reconocimiento expreso de la misma: "Los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna...".

autoorganización y cuya importancia es ocioso destacar²⁷. Al respecto, no parece que la alegación de la relación grupo/partido y una consecuente remisión a los estatutos del partido pueda ser suficiente. Es inevitable, y una vez más, necesario, que los estatutos del partido influyan notablemente en los del grupo, más si, como se indicó, comienzan por establecer la dependencia del grupo parlamentario respecto del partido. Pero lo cierto es que el grupo es la asociación no sólo de un conjunto muy significado de posibles afiliados sino de un conjunto de personas que pueden no ser todos afiliados y que, además, poseen una cualificación especial y trascendente en su condición de parlamentario. De estas circunstancias deriva inevitablemente la necesidad de una regulación interna singular del grupo.

Esa regulación existe en muchos casos y se expresa en los denominados estatutos o reglamentos internos de los grupos²⁸. Estas normas son esencialmente desconocidas y ocultas²⁹. En muchas ocasiones, incluso los propios diputados desconocen su contenido. Existen en el cajón del portavoz por si en algún extraño momento llega a ser preciso vestir de formalidad la resolución de algún conflicto que no ha podido ser resuelto de otra manera. Ello no significa que en el entreacto carezcan de importancia. La tienen por acción y omisión. La tienen por acción porque su letra refleja una manera de trabajar que normalmente se expresa, incluso radicalizada, en el funcionamiento diario del grupo. La tienen por omisión porque el hecho de que no se encuentren presentes en el funcionamiento cotidiano del grupo es la primera y más representativa muestra de la inexistencia de un Diputado que no repara en las objeciones que plantea una forma de trabajo en la que se le hurta cualquier protagonismo.

En estas páginas no va a ser posible realizar un análisis pormenorizado de las mismas. Por sus características, de las páginas y de las normas³⁰, habrá que limitarse a realizar una reflexión general sobre su trascendencia, incidiendo particularmente en lo comprometido de algunos de sus posibles contenidos, al hilo de un ejemplo concreto referido a una obligación con graves consecuen-

²⁷ En este sentido, T. RECODER VALLINA, *Los Grupos Parlamentarios en Europa continental: principales modelos* en *Los Grupos Parlamentarios*, Asamblea, ob. cit., p. 47. Como indica esta misma autora, en la mayoría de los países de nuestro entorno, al igual que en España, el ordenamiento no impone a los grupos parlamentarios la existencia de estas normas.

²⁸ Aunque los partidos mayoritarios suelen disponer sin excepción de esta regulación, otros partidos más pequeños pueden carecer de ellos. En todo caso, la ausencia de normativa es de por sí, como habrá de verse, un dato elocuente de la posición del Diputado ya que la misma suele ser sustituida por la voluntad hecha norma.

²⁹ El profesor Saiz Aranaiz estudió el contenido de los estatutos de los dos grandes grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados (A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, ob. cit., pp. 196 y ss). Hay que hacer notar cómo algunas de las carencias materiales que aún en el año de publicación de ese libro, 1989, podían ser justificables, casi veinte años después, difícilmente lo serían.

³⁰ La referencia a las características de estas páginas resulta fácil de explicar. Un análisis exhaustivo requeriría de una extensión de la que no se dispone. La realizada a las características de las normas estudiadas tiene una explicación más singular. La primera dificultad que encontrará cualquiera que desee consultarlas es el acceso a las mismas. Se trata de normas seriamente reservadas, de nula publicidad. De esta manera, un trabajo suficientemente representativo requiere de un esfuerzo previo de investigación que sinceramente no esperaba al comenzar a redactar estas páginas.

cias en caso de incumplimiento. Junto a la inclusión de cláusulas que, como la examinada, introducen para el Diputado obligaciones no previstas en el resto del ordenamiento u otras normas de contenido obligacional, estos reglamentos pueden y suelen regular cuestiones de tanta importancia como la dedicación de los diputados; un régimen singular de incompatibilidades; algunos derechos en relación con el grupo, como el derecho de información o los derechos económicos; la responsabilidad por la actuación en el interior del grupo; su organización interna; la posible existencia del voto conciencia o el régimen de disciplina interna. Otras cuestiones que debieran ser esenciales como la posible existencia de corrientes internas, el voto en conciencia o el proceso de adopción de decisiones, suelen ser, normalmente omitidas.

En todo caso, hay que reparar en el significado de estas normas. Su importancia lejos de limitarse al espacio interno del grupo trasciende a la Cámara por su influencia decisiva sobre el trabajo de cada Diputado y, desde ella, a toda la ciudadanía. El Diputado elegido bajo la premisa de la prohibición del mandato imperativo, sujeto de unos derechos fundamentales ligados a su condición de representante, se ve condicionado por una norma casi desconocida. De esta forma, es fácil ver en la misma la expresión máxima de la concentración de poder en los grupos con la correspondiente desaparición del parlamentario. La explicación a esa sensación que algún Diputado ha llegado a manifestar con la expresión de “he vuelto al colegio”. A obedecer y a callar. La interiorización de esta rutina por diputados, ciudadanos y también académicos es inevitable. Sin embargo, no por ello deja de ser más violenta. El ejemplo que facilita una cláusula de un reglamento de un grupo parlamentario autónomo va a permitir realizar una serie de disquisiciones concretas sobre algunos de los problemas jurídicos y políticos más significativos que pueden llegar a provocar estos textos. Desde su exposición, habrá ocasión también de plantear líneas de cambio.

La cláusula comentada hace mención a la dedicación exigida a los diputados miembros de un grupo parlamentario. El artículo 3º del Reglamento en cuestión contempla la dedicación e incompatibilidades de sus miembros y establece que “*los componentes del grupo parlamentario se dedicarán a la acción parlamentaria y política en régimen de dedicación exclusiva de conformidad con lo previsto en el reglamento de la cámara, artículo 15 a)*”. Esta regulación se completa con lo previsto en el artículo 10 relativo al compromiso de dimisión y renuncia al acta. En virtud del mismo, los miembros del grupo parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión ante la Presidencia del Parlamento y de poner a disposición del partido el acta de parlamentario en el supuesto de “*no aplicar y cumplir los criterios de dedicación plena, total y exclusiva a la acción parlamentaria y política*”³¹.

³¹ La razón de no mencionar el grupo parlamentario al que pertenecen estas normas estriba en la confidencialidad por la que se tuvo acceso a las mismas. En todo caso, tampoco tiene relevancia para el trabajo. Lo importante es que los estatutos de los grupos parlamentarios llegan a contener normas de gran significado y posible repercusión.

Para comprender la importancia y alcance de la misma, es preciso tener también presente el régimen de dedicación que establece el Reglamento del Parlamento correspondiente. Éste, en su artículo 15.1 establece:

“1. Los Parlamentarios percibirán una asignación económica, así como ayudas e indemnizaciones por gastos, que les permita cumplir eficaz y dignamente su función.

Dicha asignación tiene tres modalidades, entre las que deberá optar cada Parlamentario electo dentro de los veinte días siguientes a su acreditación, pudiendo variar su opción en los quince últimos días naturales de cada trimestre, salvo en el año que se celebren elecciones al Parlamento. En cualquier caso, no se podrá variar más de dos veces en el curso de la legislatura.

Excepcionalmente y a petición motivada del interesado, la Mesa podrá aceptar la variación sin sujetarse a las antedichas limitaciones”³².

Se expone esta normativa como ejemplo tanto de la importancia que pueden llegar a tener estas normas, en el supuesto comentado ordenadoras de la forma de desarrollar la función parlamentaria, como de los problemas que pueden llegar a suscitarse cuando entran en contradicción con otras normas del ordenamiento jurídico. Una contradicción que si bien en muchas ocasiones se podrá predicar de su contraste con los principios constitucionales, en otras será una contradicción, o al menos, supuestos que exigen una difícil interpretación conjunta, de normas concretas, como es el caso que se expone. Con estas premisas resulta posible analizar las normas antedichas y reparar en su significado y transcendencia. Si bien se utilizará en algún momento para ilustrar la problemática analizada la regulación transcrita, la reflexión que se desea realizar es generalista sobre las exigencias que debieran acompañar a estas normas y las posibilidades que ofrecen.

3.2. Naturaleza

Los estatutos de los partidos, es preciso reiterar lo señalado, declaran con contundencia la dependencia del grupo en relación con el partido, tal y como habrá ocasión de analizar. Pero ello no obsta para reivindicar la autonomía normativa del grupo y, más aún, para el reconocimiento de su singularidad. Los motivos resultan evidentes, comenzando por el hecho nada desdeñable de que los sujetos de uno y

³² El párrafo continua definiendo y estableciendo esas modalidades: “a) Retribución fija y periódica con régimen de dedicación absoluta. En esta modalidad los Parlamentarios estarán sujetos al régimen de incompatibilidades económicas establecidas para los altos cargos de la Administración de la Comunidad b) Retribución fija y periódica sin régimen de dedicación absoluta. En esta modalidad los Parlamentarios estarán sujetos al régimen de incompatibilidades retributivas establecido para los funcionarios públicos c) Retribución por asistencias, consistente en la percepción de una dieta por asistencia a los actos parlamentarios a que sean convocados. Las retribuciones previstas en las letras a) y b) son incompatibles con la percepción de cualquier pensión pública de jubilación o retiro. Los Parlamentarios tendrán derecho a la asignación económica hasta la constitución de la siguiente Cámara.

otro no tienen porque coincidir. La posibilidad de que en el interior de las listas de un partido político figuren independientes que a la postre resulten electos posibilita que los estatutos establezcan normas que vinculan a sujetos que no lo estaban por la normativa del partido. Además, la cualificación de la función parlamentaria parece suficiente como para entender que esa normativa interna del grupo debe tomar en consideración premisas que, sin embargo, no son exigibles para el partido político, sometido a otros condicionantes. En realidad, es esa cualificación, la resultante de la conexión esencial con los derechos constitucionales de representación política de representantes y representados, la que debiera dotar de fuerza y significado especial a las normas analizadas.

La naturaleza de los estatutos de los grupos parlamentarios vendrá definida desde una doble perspectiva. Por un lado, son la norma natural y propia de toda entidad asociativa³³, norma en este sentido necesaria para regular la vida interna de la asociación y, por otro, normas que afectan al desarrollo del desarrollo del derecho fundamental de representación política, en tanto que lo que en ellas se regula condicionará el ejercicio de las funciones parlamentarias de los representantes y con ello el propio derecho de los representados a la participación. Son normas organizativas, de carácter interno, sí. Pero su repercusión exterior, la naturaleza del derecho que afectan directamente provoca que esa internidad deba ser puesta en entredicho o, al menos, relativizada. Si bien no cabrá decir nada en relación con una parte de su contenido, por ejemplo la configuración de sus órganos de dirección, si cabrá, por el contrario, plantear su relevancia exterior en todo aquello que pueda afectar al desarrollo y ejercicio de la función parlamentaria por sus miembros.

Los eventuales conflictos que puedan plantearse entre el contenido de los estatutos y eventuales derechos de los representantes, no serán meros conflictos entre particulares. En los mismos, el particular integrado en el grupo es en todo caso un representante electo que encarna, en consecuencia, los derechos de representación política previstos en el artículo 23 de la Constitución. Tampoco, no puede olvidarse, la situación del grupo parlamentario es la de un mero particular, ya que como sujeto principal de la organización parlamentaria y canalizador de la acción política derivada de un proceso electoral, le corresponde, antes que a nadie, velar por el escrupuloso cumplimiento de todos los derechos constitucionales y, muy singularmente, por los derechos fundamentales y el principio democrático.

Así, el contenido y aplicación de estas normas hará entrar en juego de manera inevitable principios y valores de la máxima relevancia constitucional. Por una parte, la extensión y eficacia del principio democrático tal y como es recogido en nuestro texto constitucional y ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional. Por otra, y en relación con el citado principio, el juego del principio de igualdad en el interior de una organización política como es el grupo parlamentario. Finalmente, desde el ámbito de los principios, no cabe desdeñar la importancia

³³ Vid. J. OLIVER ARAUJO y V. J. CALAFELL FERRÁ, *Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional*, REP nº 137, 2007, p. 30.

del principio de legalidad, expresión directa del estado de derecho y que en ningún caso puede interpretarse aislado del citado principio democrático.

La significación de los citados principios y su fuerza a la hora de considerar y analizar los posibles conflictos se comprende cuando se observa su transcendencia sobre los derechos fundamentales. Con ellos se llega, como habrá de verse, al núcleo del problema. En este supuesto, los principios se concretan normativamente en derechos fundamentales que se despliegan con la contundencia jurídica que les es propia. Al respecto, debe recordarse que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional señalar que el valor de estos derechos es doble. Por una parte, desde una dimensión subjetiva, son derechos de los particulares que éstos tienen a alegar jurisdiccionalmente. Por otro lado, desde su dimensión objetiva, se trata de valores que impregnan todo el ordenamiento y que obligan a todos los poderes públicos a realizar una interpretación del mismo favorable a esos derechos.

Ahora bien, no todos los derechos constitucionalmente reconocidos tienen la misma fuerza y proyección. La posición constitucional del principio democrático, directamente ligado a la definición de nuestro Estado como un Estado social y democrático de derecho, se ha reflejado en la especial transcendencia que el Tribunal Constitucional ha otorgado a dos derechos. Así, el citado Tribunal ha tenido ocasión de señalar en reiteradas ocasiones que la libertad de expresión se impone, en supuestos de conflicto con otros derechos, por su especial vinculación con la conformación de una sociedad democrática y plural. Por ello, porque esta libertad se entiende esencial para ese fin, el Tribunal le otorga una protección especial.

Algo semejante ha sucedido con el derecho de participación política. Los derechos de los electos no son sólo derechos de los mismos. Son también instrumentos esenciales para asegurar derechos de sus representados y, como tales, instrumentos para la consecución del orden democrático definido por la Constitución. Por ello, de nuevo, se impone en todo caso una interpretación favorable y expansiva de estos derechos. Con ella no se protege tan sólo la posición del electo en cuestión, desde luego fundamental, sino que se protege a sus electores y al sistema político en su conjunto. Así, debe entenderse que toda disposición recogida en los estatutos que resulte en su aplicación restrictiva de los derechos que acompañan la condición de tal debe entenderse inconstitucional. Es normal que estas normas modulen la forma de ejercer la condición de Diputado. Pero no pueden llegar a afectar el núcleo duro de esa condición. En ocasiones puede no resultar sencillo distinguir cuándo se invade el área prohibida. En esos casos, la interpretación debería ser siempre la más conforme con la posición que la Constitución adjudica al Diputado.

Los estatutos o reglamentos internos de los grupos parlamentarios deben ser nomas llamadas no sólo a servir de traducción de los criterios de partido en la sede parlamentaria sino a facilitar e impulsar la participación política de los diputados. Como se ha señalado, es en el interior de los grupos donde la participación debería tener su primer y, seguramente, más significativo, círculo³⁴. Es allí donde

³⁴ Vid, J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, ob. cit., p. 414.

el Diputado más podría trabajar por incidir en la decisión final a adoptar. Repárese que ello es perfectamente compatible con la disciplina y coherencia de voto. Se alude al proceso de toma de decisiones. Uno puede discrepar pero deberá acatar la decisión final adoptada y votar en consecuencia. Ahora bien, debería tener derecho a participar activamente en el proceso correspondiente.

Sin embargo, muchas veces, el ejemplo que se examina sería sólo una de ellas, los estatutos contienen normas no sólo expansivas de la posición del parlamentario, sino francamente restrictivas. De hecho, como se ha visto todo el funcionamiento del Parlamento está al servicio de los grupos como expresión de la voluntad de los partidos. Sus normas internas no pueden tener otra lógica que la de intentar cerrar el círculo, asegurar el pleno control sobre la actividad del Diputado y evitar eventuales disidencias. La relevancia constitucional de los partidos, su innegable transcendencia, no es negada por nadie³⁵. Son muchas las normas que favorecen y han desarrollado esa posición. El problema que surge con frecuencia, y del que en el que se examina en estas páginas es sólo un episodio más, es que los partidos han confundido su posición de centralidad en el sistema político constitucional con una posición de exclusividad. Son reiterados sus gestos y decisiones, sea cual sea su ideología, en la que ponen de manifiesto una visión monopolizadora de la política. Si ello se refleja en numerosos ámbitos de la vida social e, incluso institucional, también tiene reflejo en su funcionamiento interno y en relación con la Institución parlamentaria, donde inevitablemente el partido se ha de proyectar.

Los partidos parecen haber olvidado la posición y función institucional del Parlamento y, con ello, la posición de los diputados. Han olvidado la singularidad, constitucionalmente reconocida, otorgada por los electores, que corresponde a los diputados, para reivindicar y ejercer en la medida en que les es posible, una visión del Parlamento y de sus miembros como un trasunto perfecto de la relación interpartidos. La consecuencia no es sólo marginalidad y atonía general de la institución, relegada a la condición de mero reflejo de la lucha partidista y, por ende, sometida a la correspondiente mayoría gubernamental, sino la erosión de los diputados, su difuminación como sujetos políticos individualizados. El Diputado sólo existe en el ámbito de la más estricta disciplina de partido. Más allá se llega a negar cualquier atisbo de individualidad, cercenando gravemente no sólo sus derechos sino los de unos ciudadanos que han votado por unos diputados que desean coherentes con la formación en cuyas listas fueron elegidos, sí, pero también activos y con un cierto margen de independencia, sino en su voto, al menos en sus condiciones de trabajo y en su propia relación interna con el partido y con el grupo. un margen de independencia que les permita, entre otras cosas, comunicar y relacionar mejor la política con la ciudadanía que un día les votó.

A ello no sirve el oponer el sistema electoral y alegar que los diputados no son realmente elegidos por los electores, ya que lo que estos eligen es a los partidos. Como ello es así, seguiría esta lógica, y los miembros de una lista son designados por los partidos, es natural que los diputados no sean sino

³⁵ En este punto sigue resultando necesario remitirse a la obra de Manuel García Pelayo (M. GARCÍA- PELAYO, *El estado de partidos, ob. cit.*).

instrumentos de la voluntad de los partidos. Y no sirve con poner encima de la mesa este discurso inobjetable desde la descripción de la realidad porque sus consecuencias contradicen no sólo principios vertebradores de nuestro sistema jurídico-constitucional como la prohibición de mandato imperativo sino porque contradicen el propio sistema al ser su última consecuencia la negación del Parlamento. Si la elección de un sistema de lista cerrada conllevase necesariamente la eliminación de todos los ámbitos de acción individual en el Parlamento, la consecuencia inevitable es que éste bien podría quedar reducida a una mínima dieta en la que una aplicación diligente del voto ponderado sería más eficaz. Pero no es éste nuestro diseño constitucional. En él hay un indudable protagonismo de los partidos, reafirmado por el sistema electoral elegido. Pero ello ha de conciliarse con los principios citados y con la propia existencia de una institución como el Parlamento que responde a unos principios y al cumplimiento de unas funciones. Principios y funciones que difícilmente resultan conciliables con la entrega de un cheque en blanco a las estructuras dirigentes de los partidos.

No está de más volver a recordar que el deber del partido, del correspondiente grupo parlamentario, no es sólo, algo evidente, respetar los derechos de los otros actores políticos, comenzando por los de sus propios diputados, sino favorecerlos e impulsarlos. Mal puede funcionar un sistema democrático si sus principales actores, los que más y mejor encarnizan los valores democráticos, no ayudan a realizar pedagogía desde su propio ejemplo.

El Reglamento analizado afecta, y no solamente en este punto, también en otros que podrían examinarse, a la libertad del Diputado. Una restricción de la esfera de actuación de los representantes claramente contradictoria con los mínimos que de la Constitución se derivan. Al respecto, y en relación con otra normativa, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse con contundencia: *“regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión”* (STC 32/1985, de 6 de marzo).

Es en este momento cuando hay que acudir a un siquiera muy breve examen del contenido de los estatutos de los partidos, norma que institucionaliza al partido y que se convierten en fuente primaria de su ordenamiento jurídico³⁶. Si bien la importancia de esta cuestión exigiría un estudio pormenorizado en el que se analizasen un número significativo de estatutos, las características y posibilidades de este trabajo han llevado a limitar el análisis a los estatutos de los dos grandes partidos de ámbito nacional.

³⁶ Al respecto véase, J. OLIVER ARAUJO y V. J. CALAFELL FERRÁ, *Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional*, ob. cit.

Los estatutos del Partido Popular son bastante parcos al respecto. La relación con los grupos parlamentarios en las distintas instituciones parlamentarias se contempla en un único aunque largo artículo 53, dedicado genéricamente a los grupos institucionales. En su párrafo primero se define el grupo institucional como “la vía de acción política del Partido en las diversas instituciones de ámbito nacional, autonómico, provincial, insular y local, integrándose por todos los candidatos elegidos en las listas electorales de aquél”. En consecuencia, se contemplan algunas cuestiones de relevancia para los distintos grupos parlamentarios. Así, en su párrafo 3º se alude a la mencionada relación de dependencia (“Los Grupos Institucionales del Partido Popular atenderán su actuación a las instrucciones que emanen de los Órganos de Gobierno del Partido”), dependencia que se extiende a la disposición de medios materiales y personales³⁷. También se contemplan someramente aspectos organizativos relevantes como la coordinación de los distintos grupos por la Unión Interparlamentaria Popular o la existencia de una Oficina Parlamentaria en cada provincia o isla, al objeto de atender las propuestas y solicitudes de los ciudadanos (párrafos 8º y 10º, respectivamente). Más interés para el objeto de este estudio tiene la previsión de que la organización y estructura directiva de los diversos grupos institucionales se regirá por lo que disponga el correspondiente reglamento elaborado al principio de cada legislatura que habrá de ser aprobado en el plazo de dos meses por el Comité Ejecutivo del Partido (párrafo 4º).

Se trata, pues, de una regulación sucinta que, básicamente, desarrolla la idea de dependencia anteriormente señalada. Pueden destacarse algunos aspectos como la remisión a los reglamentos internos, lo que parece hacerlos necesarios o la búsqueda de una actuación coordinada de todos los grupos³⁸. Puede decirse que se trata de una afirmación suave, casi elegante, como una consecuencia natural e inevitable del sistema. Sin grandes estridencias se deja clara la dependencia, hasta material, de los distintos grupos parlamentarios respecto del partido. En realidad, lo destacado es la escasa relevancia, incluso formal, que se da al grupo parlamentario. No parece baladí que no exista una regulación expresa y que se trate de una regulación genérica y conjunta con grupos municipales o de instituciones insulares. Quizá sea obsesión parlamentarista, pero me resisto a no ver en ello una manifestación más de la marginalidad que rodea a la Institución parlamentaria.

Una marginalidad que contrasta con la regulación contenida en los estatutos del Partido Socialista Obrero Español. En ellos se dedica todo un Título, el Sexto, a la regulación del Grupo Parlamentario Federal (arts. 74-81) y otro, el séptimo, a los grupos parlamentarios de las Comunidades Autónomas y los grupos socialistas de las corporaciones locales (arts. 82-84). En todo caso,

³⁷ En el párrafo 7º se señala que “los Órganos directivos de los diversos Grupos propondrán al Comité Ejecutivo del Partido la ordenación de los recursos materiales de los que dispongan y el nombramiento y cese de sus asesores y funcionarios”.

³⁸ Este objetivo se traslada también a la labor del partido en otras instituciones como municipios o cabildos (párrafo 9º) y especialmente a los grupos parlamentarios del Congreso, Senado y Parlamento Europeo, cuyo Presidente será en todo caso el Presidente del partido.

lo primero que llama la atención es la definición del Grupo Parlamentario Federal: “soporte parlamentario permanente del Gobierno cuando éste está presidido por el propio partido y debe explicar suficiente y profundamente a la sociedad las reformas realizadas desde las instituciones administradas por los socialistas” (art. 74.1). La sorpresa por la referencia al gobierno no hace sino incrementarse cuando se observa que esta definición se extiende a todas las instituciones, cuando, como es sabido, habrá Comunidades Autónomas en las que la labor del grupo parlamentario sea de oposición³⁹. Lo que parecía que se explicaba en función de una coyuntural situación de gobierno en el Estado, deja de tener explicación sencilla.

Pero donde resulta más significativa la regulación de este partido es en lo atinente a la relación establecida entre partido y grupo parlamentario. Una relación de indubitada y férrea disciplina. En este punto, el artículo nuclear es el 77 que establece que “en todos los casos, las personas miembros del Grupo Parlamentario Federal están sujetas a la unidad de actuación y disciplina de voto”. Declaración que hay que vincular con lo establecido en el artículo 75 que dispone que los integrantes del citado grupo parlamentario “asumen y están obligados/as a acatar la declaración de principios y resoluciones aprobados en el Congreso Federal del Partido. Asimismo, en el ejercicio de sus funciones aplicarán las resoluciones y acuerdos adoptados expresamente por los órganos de dirección del Partido”. Este nervio ideológico de la relación entre Grupo y Partido se cierra cuando en el artículo 79 se establece que “a efectos orgánicos los integrantes del Grupo continuarán vinculados a sus unidades orgánicas respecto a sus actividades en el Parlamento”.

Las consecuencias del incumplimiento de lo establecido en estos preceptos son coherentes con la contundencia con la que se procura evitar tentaciones heterodoxas. Con carácter previo, en el artículo 76 se establece que todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente/a del Parlamento si una vez elegidas causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia. Pero ante la posibilidad no remota de que ese compromiso no se cumpla, los estatutos establecen un severo régimen para el caso de que no se respeten las reglas de trabajo interno previstas. Así, el no respetar la unidad de actuación y la disciplina de voto puede llegar a suponer la expulsión del grupo parlamentario y la apertura de un expediente, se entiende que disciplinario⁴⁰. Pero más que la posibilidad de expulsión del grupo, facultad inherente a toda organización, lo que llama la atención es que el artículo 77 atribuye esta posibilidad al Comité Federal del Partido. También el expediente será tramitado por la Comisión Federal de Ética y Garantías, que será

³⁹ En el párrafo 3º de este mismo artículo se extiende esta definición, con su correspondiente adaptación, a los grupos parlamentarios del PSOE en otras instituciones.

⁴⁰ Véase artículo 77 de los estatutos. Llama la atención el hecho de que no se anteponga la apertura del expediente a la posibilidad de expulsión del grupo parlamentario. Precisamente, no son las garantías del Diputado lo que emerge como prioridad de estos preceptos.

la que dicte las resoluciones oportunas⁴¹. Parece como si ante una situación de emergencia, el poder se avocase hacia el partido mientras que el grupo resta como espectador secundario que, a lo más, puede denunciar la actuación al Comité Federal. Difícilmente podía llegar a expresarse con más contundencia la dependencia del grupo parlamentario respecto del partido.

El control del partido respecto de los miembros del grupo se extiende asimismo a un tema tan sensible como el de las asignaciones económicas. En concreto, el artículo 78 de los estatutos preve que “las asignaciones económicas y emolumentos que perciban las personas miembros del Grupo Parlamentario se ingresan automáticamente en la cuenta corriente que a tal efecto designe la Comisión Ejecutiva Federal”⁴². Y será el Comité Federal el que determinará las asignaciones económicas correspondientes al grupo. Se llega, incluso, artículo 81, a determinar los órganos mínimos y necesarios del grupo que serán la presidencia, la secretaría general y una secretaría adjunta. A la autonomía del grupo se deja la posibilidad de establecer otros cargos. Lo que más interesa en este punto es que por primera vez se hace referencia expresa al Reglamento interno del grupo. También hay un atisbo de respeto a esa autonomía cuando con prudencia se señala que la Comisión Ejecutiva Federal propondrá candidatos/as para esos cargos.

Ese margen de autonomía, junto a la referencia al Reglamento interno, debe ser completado con la cuestión más sustancial que parece escapar al control omnipotente del partido. El artículo 75, en su párrafo 3º, establece que “para aquellos supuestos en los que no existiere acuerdo o resolución de los órganos del partido, la disciplina parlamentaria se basará en el respeto a los acuerdos debatidos y adoptados por mayoría en el seno del grupo parlamentario”. De esta forma, se reconoce que un abanico no marginal de asuntos debiera decidirse con autonomía en el interior del grupo parlamentario. Precisamente, el proceso de adopción de las correspondientes decisiones debiera ser unos de los contenidos naturales del Reglamento interno del grupo. En la práctica, el juego de esta disposición es mínimo y las disposiciones se adoptan jerárquicamente, con frecuencia fuera de la Institución parlamentaria.

Finalmente, en relación con el Grupo Parlamentario Federal, el estatuto contempla la posibilidad de que personas no afiliadas al PSOE puedan inscribirse en el grupo parlamentario. La condición es el respeto a lo que aquí se ha denominado nervio ideológico de las relaciones con el partido, es decir lo dispuesto en los artículos 75 y 77. En todo caso, la decisión de esa adscripción corresponderá, una vez más, a la Comisión Ejecutiva Federal. El Secretario General del Grupo sólo podrá proponerla. Además, el artículo 80 establece que estos no afiliados en ningún caso podrán representar al Grupo Socialista. Es preciso llamar la atención con la contradicción que con la vida interna de las Cámaras prevista en su Reglamento existe en esta regulación. De acuerdo

⁴¹ Literalmente, este precepto señala que si la actuación originada por el miembro del grupo se estimase grave por el Comité Federal, éste “tendría facultades para proceder a darle de baja en el grupo parlamentario”.

⁴² Sobre este extremo, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro...*, ob. cit., pp. 179-182.

con la misma, sólo una vez constituido el grupo y elegido su secretario general se podrá iniciar el trámite de adscripción de esos no afiliados que se prolongará hasta que se pronuncie el órgano federal del partido. Una contradicción que más bien parece una cautela más en el enérgico proceso de asegurar el control por el partido de la vida interna del grupo parlamentario.

En relación con los grupos parlamentarios de las Comunidades Autónomas, regulados conjuntamente con los grupos socialistas de otras instituciones electas, se reitera todo lo establecido en las normas estudiadas y, para que no exista ningún margen de interpretación, se establece que “para todas aquellas cuestiones específicas de su ámbito territorial dependerán de los órganos de dirección correspondientes, debiendo asumir y acatar las resoluciones y programas en materia política de los mismos que les afecte” (art. 82). Por su parte, el artículo 84 deja claro que corresponde a “los partidos de la nacionalidad o región” la adecuación y realización del proyecto socialista a las circunstancias específicas de su ámbito de actuación”. Finalmente, se preve, como en el caso del Partido Popular, la existencia de un gabinete parlamentario de relaciones con la sociedad y la coordinación de la actuación parlamentaria, en este caso a través de la Oficina de Coordinación Autonómica.

Como se ha podido ver, las dos normas analizadas fijan la dependencia del grupo parlamentario respecto del partido. Si bien los estatutos del Partido Socialista son en este punto mucho más elocuentes, no es aventurado señalar que las consecuencias de lo establecido en la norma que rige el Partido Popular son similares. Una cuestión formal que podría parecer menor pero que no lo es, es el hecho de que una y otra prevean la existencia de reglamentos internos de sus grupos parlamentarios. No es menor porque esta norma, como se indicó desde el principio, duerme en un limbo entre la indeterminación jurídica y las cavernas de los arcanos. Un limbo difícilmente compatible con las exigencias propias de un estado de derecho y con el contenido que los propios estatutos les asignan y del que parece debieran ser rescatados de una vez por todas. Es evidente que la correlación entre partido y grupo parlamentario no sólo es necesaria sino que incluso está amparada y promovida por nuestro ordenamiento por elementales razones de funcionalidad del sistema⁴³. No se critica esta natural relación⁴⁴. El problema deriva de la eliminación de cualquier margen de autonomía para el grupo, y con ello, lógicamente, y en mayor medida, para el Diputado.

En todo caso, no puede dejar de subrayarse la paradoja que encierra el hecho de que se reitera la autonomía de los grupos en relación con los órganos de la Cámara, autonomía que se refuerza por la regulación de mínimos que

⁴³ Como ha señalado una parte significativa de la doctrina, la referencia del artículo 99 d la Constitución a los grupos parlamentarios estaría en esta línea que se complementaría de manera enérgica en los reglamentos parlamentarios (as, J.L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa*, ob. cit., pp. 193-196).

⁴⁴ Una relación que concluye de forma natural en la dependencia reseñada desde la consideración del partido como un prius que precede al grupo y le otorga todo su sentido (M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro...*, ob. cit., p. 167).

establecen los reglamentos parlamentarios sin excepción⁴⁵ y que, sin embargo, se acepte sin cautela alguna una regulación en los estatutos de los partidos que no intenta ni siquiera guardar una mínima apariencia de autonomía en esos grupos. Más bien parece que habría que pensar que la proyección del principio constitucional de democracia interna que se proyecta necesariamente sobre los estatutos de los partidos políticos, se ha de proyectar al menos con la misma fuerza sobre la normativa que regule el funcionamiento de los grupos parlamentarios⁴⁶.

Antes de concluir éste necesariamente superficial examen de la naturaleza de estas normas y de su relación con los estatutos de los partidos, es preciso realizar alguna consideración previa sobre la posibilidad de contradicción de algunos de sus contenidos con lo previsto en el texto constitucional. Y en este punto hay que advertir que la comparación con la Constitución no se puede circunscribir con la interpretación realizada del artículo 23.2 o de la prohibición del mandato imperativo. Los diputados, como ciudadanos, como cualquier otro miembro de una organización, disponen de unos derechos elementales que abarcan desde su participación en las decisiones de la misma hasta las garantías que son exigibles a los procesos disciplinarios. También desde esta perspectiva hay que ver si se respeta el texto constitucional. Por otra parte, tampoco debiera ser una cuestión menor el examen de cuál es la posición del Parlamento como institución respecto de estas normas.

3.3. Un contenido fundamental: las obligaciones asumidas por los diputados

Como normas que rigen la vida interna de una organización, los reglamentos internos pueden tener un contenido variado y de la máxima importancia. Incluso desde el respeto y sometimiento a lo establecido en las normas del partido, cabe pensar en diferentes posibilidades internas de organización y todas ellas con transcendencia. No es intención de este trabajo realizar un análisis exhaustivo del contenido de estas normas sino poner de relieve algunas de las dificultades jurídicas que plantean en la actualidad. La norma elegida como presupuesto sirve con claridad a este objetivo. Por sus características, es plausible pensar que estas normas puedan establecer obligaciones para sus asociados. Pero por la naturaleza de estos también es plausible pensar que en algunas ocasiones puedan implicar serios problemas jurídicos por su contradicción bien con preceptos constitucionales bien con el ordenamiento interno

⁴⁵ Vid. T. RECODER VALLINA, *Los Grupos Parlamentarios en Europa continental: principales modelos*, ob. cit., p. 49. Es importante hacer notar como el Tribunal Constitucional ha recordado la autonomía de la que gozan las Cámaras para establecer lo que consideren pertinente en torno al funcionamiento y organización de los Grupos Parlamentarios (STC 64/2002, F.J. 2º). Al respecto, A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, *La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios en Los Grupos Parlamentarios*, Asamblea de Madrid, ob. cit, p. 491.

⁴⁶ Sobre este punto, J. OLIVER ARAUJO y V. J. CALAFELL FERRÁ, *Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional*, ob. cit., p. 17.

de la Cámara. Por otra parte, el hecho de que difícilmente hayan podido ser conocidas por el Diputado antes de la constitución del grupo dificultará aún más su viabilidad jurídica.

Como se indicó, la norma analizada establecía, en un Parlamento que contempla la posibilidad de distintos supuestos de dedicación con las correspondientes diferencias retributivas, la obligación de una dedicación “plena, total y exclusiva a la acción parlamentaria y política”. En caso contrario, se establecía que en virtud del reglamento interno los miembros del grupo parlamentario aceptaban el compromiso de presentar su dimisión ante la Presidencia del Parlamento y de poner a disposición del partido el acta de parlamentario”. Junto a ello, el Reglamento da un paso más al fijar como consecuencia de su no cumplimiento el compromiso de dimisión en la condición de diputado. Con independencia de su virtualidad efectiva llegado el momento, lo cierto es que el Reglamento analizado establece para el Diputado una obligación no prevista en el reglamento de la Cámara, que puede trastocar seriamente sus perspectivas de operar en la vida pública y cuyo incumplimiento se sanciona con la obligación de renunciar al acta de Diputado.

Una primera perspectiva desde la que puede ser examinada la cláusula comentada es desde su naturaleza contractual de compromiso entre dos partes. Como es conocido, un compromiso contractual requiere consentimiento, objeto y causa de la obligación que se establezca. La causa, ha reiterado la jurisprudencia española, tiene un carácter nítidamente objetivo, totalmente independiente de la voluntad de las partes. Desde este análisis, la causa ilícita, que como es sabido provoca la nulidad del contrato, no sólo lo puede ser por razón de objeto o motivo sino que también son ilícitas las causas que encierran un matiz inmoral o contravienen las normas imperativas o prohibitivas. Por lo demás, lo que caracteriza fundamentalmente la ilicitud de la causa es la lesión de un interés general, de orden jurídico o moral (STS 13 de marzo de 1997). En el supuesto que se examina, la ilicitud derivaría de la vulneración del interés general expresado en los valores señalados en páginas anteriores y que nuestra Constitución ha concretado en relación con la figura del diputado en el artículo 67.2 prohibiendo el mandato imperativo.

En cualquier caso, debe advertirse de la naturaleza extraordinaria del contenido/causa de la cláusula examinada que ni siquiera puede entenderse, como suele ser habitual en estos casos, como un instrumento de lucha contra el transfuguismo político. Se trata de introducir un muy importante condicionamiento en la forma de ejercer el trabajo parlamentario, delimitando muy estrictamente la libertad natural del Diputado. Una libertad que en una lectura literal afecta no sólo su trabajo en el Parlamento sino a toda su esfera vital, ya que en la misma se alude al compromiso de “dedicación en exclusiva a la acción parlamentaria y política”. Como es evidente, el añadido de la acción política haría posible todo tipo de interpretaciones abusivas. A pesar de su difícil sentido, ese añadido es sumamente expresivo del alcance ilícito que acompaña al significado global de una cláusula que sólo parece tener por objeto condi-

cionar y controlar hasta un extremo difícilmente conciliable con las premisas constitucionales el trabajo del diputado.

Este fue el criterio fijado por la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca que ante una situación concreta planteada por una regulación similar (compromiso adquirido de renuncia al acta de unos concejales de Unión Mallorquina, ST 455/2006, de 9 de octubre), afirmó con rotundidad *“El extremo que debe ser analizado es el de sí dada la conexión necesaria e inmediata que, como acabamos de afirmar, existe entre representación y elección popular, cabe considerar constitucionalmente legítima una organización de la representación en la que los representantes pueden ser privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores. No requiere este análisis de muy largo desarrollo para llegar a una respuesta inequívocamente negativa”*. Continúa el Tribunal añadiendo consideraciones del mayor interés: *es, por el contrario, constitucionalmente ilegítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente se haya dado para sí*”. El pronunciamiento finaliza aludiendo a la transcendencia que desde los derechos fundamentales tiene una actuación semejante: *“La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta sin embargo a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que les es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados”*.

Como se ve, el Tribunal fue suficientemente elocuente en relación con la ilegalidad de este tipo de cláusulas en relación con los cargos electos. Es importante hacer notar que se trata de un procedimiento civil, en el que se examina meramente el correspondiente compromiso desde los requisitos que la legislación civil, lógicamente interpretado desde los presupuestos constitucionales, exige a la causa contractual. También es relevante que al igual que el partido político en el caso de la Sentencia balear un grupo parlamentario tampoco reúne todos los requisitos para poder ser considerado poder público. Por todo ello, esta cláusula y cualquier otra similar, serían nulas desde su mera oposición al Derecho civil (arts. 1261 y 1275 Código Civil), sin necesidad de entrar en ningún otro tipo de consideración. Lo mismo sucedería con eventuales compromisos concretos contraídos por los diputados en coherencia con esas cláusulas.

Creo que es, al menos, bastante dudoso que una norma interna de grupo puede coaccionar a un Diputado a adoptar un régimen determinado de dedicación cuando la normativa parlamentaria no lo hace. El ámbito de libertad afectado no es tan solo el político, de indudable transcendencia. Es también personal. Así, desde otra perspectiva, se observa las dificultades de conciliar una norma similar con la normativa sobre conciliación de la vida personal y familiar. Si el Reglamento parlamentario lo permite, y en aras de esa conciliación, es fácil pensar que un Diputado o Diputada pudiera preferir no elegir el régimen de dedicación exclusiva. O, porque no, tuviese que cambiar de régimen en un momento dado por circunstancias personales. Con una cláu-

sula como la estudiada, el Diputado o Diputada no tendría opción, al menos teóricamente, y se vería obligado a abandonar el escaño.

Finalmente, una cláusula similar podría vulnerar los derechos del Diputado a ejercer su función parlamentaria en una condición determinada e, indirectamente, los derechos de los representados. Es cierto que normas similares se encuentran en algunos reglamentos parlamentarios. En todo caso, habría que señalar que sólo similares. En ningún caso se llega a, sin matiz alguno, exigir la plena dedicación a la vida política y parlamentaria. Además, como es conocido en aquellas Cámaras en las que resulta obligado el régimen de dedicación exclusiva, la autonomía de compatibilidades para el desarrollo de actividades extraparlamentarias, incluso retribuidas, es bastante más laxo. Pero, en cualquier caso, y esto es lo que importa, la naturaleza del Reglamento parlamentario no es equiparable a la norma interna del grupo. Podría llegar a ponerse encima de la mesa, y desde luego sería necesario hacerlo, el debate sobre cuál puede llegar a ser el contenido de estas normas si cumplieren con todas las exigencias procedimentales y de publicidad exigibles en un estado de derecho. Podría debatirse cuál sería la frontera entre la mera ordenación de la organización interna y la afectación a los derechos fundamentales de los diputados. Pero hoy por hoy no ha lugar a ese debate. El flagrante incumplimiento de las mencionadas exigencias en la práctica totalidad de los casos y la falta de cualquier referencia pública sobre su contenido hace inviable siquiera el debate sobre su coherencia o no con los mencionados preceptos constitucionales.

Pero no solamente desde los principios y preceptos civiles y constitucionales podría resultar nula la regulación del régimen interno de los diputados afectados por esa cláusula. También debiera examinarse la misma en relación con el Reglamento de la Cámara correspondiente. A efectos de estas páginas resulta suficiente conocer que, como se señaló, el Reglamento en cuestión contempla un régimen flexible de dedicación con hasta tres opciones. Opciones que, lógicamente, tienen consecuencias directas sobre el régimen de incompatibilidades y posibles actividades de los diputados. Es decir, el Parlamento opta por dejar libertad a los diputados para elegir el régimen de dedicación que desean y, por ende, el régimen retributivo que les corresponde.

Así, el Reglamento interno examinado podría estar en contradicción con el Reglamento parlamentario en una cuestión capital para el estatus y derechos de sus diputados, afectando sensiblemente, como se decía anteriormente, a su libertad. Es cierto que puede aducirse que se trata de una norma interna, que no se inserta en el ordenamiento y que, por tanto no puede oponerse al Reglamento de Parlamento. Pero en la cuestión sometida a consideración la aplicación de la normativa interna del grupo supondría la vulneración de derechos fundamentales de los diputados. No parece posible llegar a otra conclusión si se considera la restricción de derechos que supone esa norma en una cuestión fundamental del estatus del Diputado. Restricción que se agrava si se recuerda que es muy difícil sino imposible que los diputados afectados puedan conocer ese régimen antes de tomar la decisión de presentarse a las elecciones y ofrecer a sus electores, no debe olvidarse un programa y un compromiso.

En este punto, resulta relevante hacer notar que los derechos afectados serían, por una parte, los del Diputado como cargo electo, en su derecho a ejercer el cargo en las condiciones previstas por el Reglamento parlamentario y por otra como miembro del partido político por el que optó en el libre ejercicio de sus derechos políticos. No parece que en ningún caso exista amparo para las consecuencias que se anudaban al rechazo a la exigencia de dedicación plena. Ni siquiera podría alegarse la disciplina de voto o el principio de unidad de actuación. Nada de eso resultaría afectado en el caso de incumplimiento de esas exigencias.

Por otra parte, las consecuencias de la generalización de una cláusula similar superarían el ámbito interno del grupo parlamentario. Así, la misma prefigura un modelo político determinado. Un modelo marcado por la reducción al mínimo de todo debate en el interior del partido y del grupo; reducción en un sentido muy determinado del posible ámbito de reclutamiento de futuros cargos electos con las consiguientes consecuencias sobre los derechos de los electores; reducción del Parlamento, todavía más, a una mínima caja de resonancia en la que serían suficiente la voz de un representante por grupo parlamentario; eliminación de cualquier residuo del estado de derecho y de los principios democráticos en el funcionamiento interno de los partidos políticos. No otras serían las consecuencias de un cumplimiento estricto de las exigencias de dedicación exclusiva y excluyente.

Hay que advertir, una vez más, que la cláusula analizada es un mero ejemplo. Pero no se trata de un espécimen extraño, de un incidente casual que se haya utilizado para elevar el debate que se traía a estas páginas. Cláusulas de contenido similar han sido y son relativamente frecuentes en la ordenación de los grupos formados en procesos electorales. De alguna manera, han llegado a ser deriva natural y hasta comprendida de la mal llamada y peor llevada lucha contra el transfuguismo político. Expresivo de esta generalización es el hecho de que habiendo transcendido al ámbito de la Unión Europea, el propio Parlamento europeo se vio obligado a aprobar una Decisión de fecha 28 de septiembre de 2005 por la cual las declaraciones de los diputados por las cuales se obligaban a renunciar al mandato al cabo de cierto tiempo o las declaraciones en blanco sobre la renuncia al mandato deberían considerarse incompatibles con la libertad e independencia del diputado y, por tanto, sin capacidad alguna de vinculación.

Las normas con la consecuencia examinada son sin duda las más relevantes de aquellas que pueden llegar a contener la normativa interna de los grupos parlamentarios. Pero, como es imaginable, no son las únicas. Las organizaciones están siempre deseosas de control sobre sus miembros. No hay excepción y no escapan ni los partidos ni los grupos. Los dirigentes de los grupos se saben poderosos por ser depositarios de una confianza que rápidamente se disolvería en el supuesto de que la indisciplina emergiese en el seno del grupo. De allí a ser el más acérrimo defensor de la unidad inquebrantable del partido, el paso es necesariamente pequeño. La consecuencia es que las obligaciones que pueden aparecer en una norma como la examinada son múltiples y de la más diversa consideración. Desde obligaciones coherentes con la propia estructura asociativa del grupo, indispensables para su buen funcionamiento a otras más

dudosas y exorbitantes. En cualquier caso, lo que parece más que razonable es que unas y otras debieran ser conocidas por los ciudadanos y, de manera muy especial, por los posibles afectados antes de tomar la decisión de presentarse al correspondiente proceso electoral.

3.4. Necesidad, publicidad y control jurisdiccional

Siquiera brevemente, es preciso realizar una referencia a tres cuestiones ligadas entre sí y que son fundamentales para la necesaria tarea de rescate de estas normas. Se trata de su publicidad, su correspondiente relación con la Institución parlamentaria y el eventual control jurisdiccional de las mismas. Como es comprensible, el presupuesto para el análisis de estas cuestiones es que se trata de una norma necesaria. Como se señaló, hay grupos que no disponen de esta normativa. Precisamente, la reivindicación de su existencia es la primera conclusión obligada. En la actualidad, ningún Reglamento parlamentario, siguiendo la premisa de dejar a los grupos la mayor autonomía posible, contempla su exigencia⁴⁷. No es la mejor de las situaciones. Los grupos parlamentarios, como cualquier otra organización, necesitan de una normativa interna que regule su funcionamiento. Además, de su carácter necesario derivarían inevitablemente una serie de garantías positivas para el sistema, comenzando por su propia publicidad⁴⁸. Esa regulación lejos de ser un inconveniente para el ejercicio de su función por los grupos debe ser la primera garantía. Como habrá ocasión de subrayar, esa normativa puede ser un útil instrumento al servicio de un Parlamento más dinámico. Pero más allá de objeciones relativas a eficacia y funcionalidad, es preciso insistir en que una cuestión que de facto es determinante de la situación real en la que desempeñan su trabajo los diputados no puede quedar al albur de contingencias máximas. La importancia de las cuestiones que se dirimen, así la ordenación del funcionamiento interno del grupo parlamentario, es lo que hace exigible la existencia de estas normas. Ello es plenamente compatible con el respeto a la autonomía necesaria de los grupos e, incluso, a su relación privilegiada y fuerte con el partido.

Pero antes de hablar de ideales es preciso hablar de necesidades. Y al igual que se coincide en la necesidad de su existencia, habrá de convenirse que la misma debe ir acompañada de una mínima serie de exigencias. A continuación se van a poner de manifiesto solamente aquellas que parecen más evidentes. Aquellas sin cuyo cumplimiento la validez de estas normas parece seriamente en cuestión.

⁴⁷ Tampoco la legislación de partidos. Sólo es posible deducir su existencia con carácter necesario para algunos partidos, en función de lo establecido en sus estatutos, tal y como hubo ocasión de examinar.

⁴⁸ Martínez Sospedra hace notar cómo de la falta de exigencia al respecto se deriva la imposibilidad de proyectar sobre el grupo las exigencias del artículo 6 de la Constitución y entre ellas la publicidad formal y material (M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro...*, ob. cit., p. 183).

Como ya ha habido ocasión de destacar en algún momento del presente discurso, la publicidad es una exigencia innegociable. La situación actual es radicalmente la contraria⁴⁹. La situación de estas normas es más parecida al estatuto de cualquier organización secreta que otra cosa. Como se ha indicado, en ocasiones hasta los propios diputados tienen dificultades para acceder a los mismos. No parece sencillo de comprender. Se invocan razones como la exigencia de la disciplina interna o la necesidad de no facilitar la labor de otros partidos. Ninguna parece convincente. Pero es que aunque alguna se acercase a la realidad, no por ello la publicidad sería menos exigible. Se trata de una publicidad debida no sólo a los diputados o a aquellos que desean serlo, por muy importante que sea esta faceta. Se trata de una publicidad debida a todos los ciudadanos. La cultura pública española carece de esta dimensión. Lo público es público porque es de todos. Lo público es naturalmente accesible a todos porque todos lo pagan y a todos pertenece. Las únicas razones que pueden justificar la reserva son el resguardo de intereses generales, algo que debe ser siempre suficientemente justificado y articulado de manera compatible con la disponibilidad a un número limitado de personas y el que no se pueda hacer público porque la verdad resulta impublicable. Precisamente, tantas veces se olvida, una de las razones que inspira el principio de publicidad como uno de los elementos esenciales del estado de derecho y con él de nuestra concepción de la democracia, es que esa publicidad obliga al poder a adoptar sólo aquellas decisiones que podrá publicitar. En paralelo, puede afirmarse que la exigencia de publicidad de esta normativa conllevaría como primera y benéfica consecuencia limitar posibles contenidos extravagantes sino ilegales que no soportarían con comodidad el contraste público.

Si se repara en el contenido posible de estas normas, la publicidad es una exigencia que parece absurdo tener que reivindicar. Recuérdese que se está hablando de normas que contienen régimen disciplinario u obligaciones que afectan al ejercicio de derechos fundamentales. Recuérdese que su contenido y las consecuencias de su regulación no interesan sólo a sus asociados sino que afectan directamente a todos los ciudadanos. En puridad, no parece que pueda haber nada que justifique la reserva. Ni siquiera de una parte de su contenido. No puede haber nada en el funcionamiento de un grupo parlamentario en un Parlamento democrático que no soporte el contraste con la publicidad. Lo que sí resulta seguro es que su ocultación, su naturaleza eminentemente reservada, es el mejor caldo de cultivo de prácticas que lejos de fortalecer la democracia, la debilitan. De prácticas que lejos de fortalecer a los partidos, los erosionan hasta reducirlos en la opinión de una mayoría en meras máquinas de poder alejadas de las virtuales que los convierten en referentes necesarios del sistema democrático.

⁴⁹ Una situación que no extraña demasiado cuando ni siquiera la publicidad de los estatutos de los partidos políticos está suficientemente garantizada (J. OLIVER ARAUJO y V. J. CALAFELL FERRÁ, *Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional*, ob. cit., p. 27).

La necesidad de la publicidad no puede ser desligada de otro parámetro de exigibilidad que se antoja asimismo preciso. Se trata del encaje de estas normas en el ordenamiento parlamentario. Es cierto que los grupos parlamentarios no son órganos del Parlamento como en puridad no lo son del partido⁵⁰. Pero no resulta menos cierto que no es posible entender el Parlamento sin los grupos, que como hubo ocasión de subrayar al inicio de este trabajo, el Parlamento de nuestros días es un Parlamento de grupos. Si se sigue una mínima lógica argumental se concluirá con facilidad en la relevancia que para la institución poseen unas normas que no sólo van a definir las reglas de funcionamiento de esos sujetos sino que también van a incidir en el trabajo de los diputados.

Desde las dos perspectivas es preciso el contraste interno de los reglamentos internos de los grupos. Sólo el hecho de que los mismos sean por definición la norma que regula la vida del principal protagonista parlamentario sería argumento suficiente para, al menos, exigir su publicidad interna y conocimiento por los órganos rectores de la Cámara, en particular por la Mesa. Pero es que, como ha habido ocasión de examinar, lejos de limitarse a regular los aspectos internos de funcionamiento, inciden y en ocasiones de manera muy relevante, en los fundamentos del trabajo del parlamentario. En este punto no hay opción. Aunque a veces parece olvidarse, es el Diputado y no el grupo el sujeto sobre el que debe volcarse la institución parlamentaria, el sujeto que debe ser atención preferente de trato tuitivo en el supuesto de que puedan existir obstáculos para el ejercicio de su actividad. Así, desde esta consideración, elemental incluso en el régimen parlamentario más racionalizado, una norma como el reglamento interno debe ser objeto ya no sólo de conocimiento sino incluso de eventual aprobación por parte de la Mesa o de la Comisión parlamentaria a la que se adjudiquen estas funciones.

Por ello, carece de cualquier virtualidad las posibles alegaciones sobre el carácter meramente interno de estas normas. En estas páginas se ha perseguido demostrar justamente lo contrario. Lejos de ser unas meras normas de organización interna, lo que, por supuesto, en ningún caso las libraría de cumplir determinadas exigencias formales y procedimentales que hoy en absoluto se cumplen, los reglamentos de los grupos son unas normas necesarias y de transcendencia singular por afectar a derechos fundamentales y al funcionamiento de la institución-nervio del sistema democrático. Plantear que esa institución las conozca y, al menos en relación con una parte de sus contenidos, tenga la posibilidad de aprobarlas, no parece excesivo.

Finalmente, en lógica consecuencia hay que plantear la viabilidad de su control jurisdiccional, siendo conscientes de las dificultades que rodean al mis-

⁵⁰ Sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios puede verse, entre otros: A. TORRES DEL MORAL, *Naturaleza Jurídica de los Reglamentos parlamentarios*, Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense nº extra 10, 1986; J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, ob. cit., pp. 231-279; B. CID VILLAGRASA, *Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios; el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones en Los Grupos Parlamentarios*, Asamblea, ob. cit., pp. 179-204; A. L. SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios en Los Grupos Parlamentarios*, Corts extraordinario nº 10, ob. cit.;

mo⁵¹. Lo primero en que hay que reparar es que no se trataría de nada novedoso. Todas las asociaciones tienen normas que regulan su funcionamiento y son muchas las ocasiones en las que su aplicación ha acabado por plantear un pleito ante los tribunales. Los partidos no son sino una especie, desde luego singularmente relevante, del género asociación. Como se conoce, son numerosas las sentencias en las que los tribunales han entendido que las relaciones entre los afiliados de un partido o sus cargos electos, con el propio partido u órganos relacionados con el mismo son susceptibles de ser sometidas a control jurisdiccional, como también se ha afirmado en relación con otras asociaciones. Nada nuevo bajo el sol en un estado de derecho que tiene como una de sus guías la universalidad en la defensa de los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, conviene reparar en que la singularidad reconocida de los partidos, no sólo no legitima posibles excepciones al cumplimiento por los mismos de las exigencias constitucionales derivadas del estado de derecho sino que las refuerza. Los partidos deben ser vanguardia no sólo del cumplimiento de las reglas derivadas del estado de derecho. También deben ser los primeros en explorar las opciones de una aplicación valiente del principio democrático. Todo ello exige que los ciudadanos tengan la certeza de que sus actos están sometidos al mismo control que se establece para cualquier otra organización.

En la continuidad del discurso, podría pensarse que lo mismo es aplicable a las normas que regulen los grupos parlamentarios. Sólo por su naturaleza asociativa, se seguiría la misma conclusión. Sin embargo, ello no es así. Las causas pueden ser diversas. Algún sector de la doctrina ha negado el carácter de asociación a los grupos parlamentarios encuadrándolos en el ámbito de la corporación, es decir los grupos parlamentarios serían entes corporativos⁵². Creo que sea cuál sea la naturaleza que se les asigne a los grupos es difícil negar el valor y contenido de los reglamentos internos. Como en todos los supuestos en los que rige un principio de autoorganización, la extensión del control sólo se producirá allí donde haya intereses y valores superiores en juego. Intereses y valores que cómo se ha querido demostrar en estas páginas son frecuentes en estas normas. Así, por ejemplo, parece difícil de entender que las normas de disciplina que se contengan en esos reglamentos, y que están llamadas a ser parte fundamental de su contenido, puedan ser ajenas a cualquier control jurisdiccional. Además, hay que insistir en que es previsible que las situaciones conflictivas crezcan en un futuro no muy tardío ya que las opciones de expresión heterodoxa del Diputado están creciendo de día en día⁵³.

⁵¹ A ellas alude Nicolás Pérez-Serrano (N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, *La disciplina parlamentaria*, ob. cit., p. 450).

⁵² Vid. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro...*, ob. cit., p. 165. En todo caso, la tesis que sostiene la consideración de los grupos parlamentarios como asociaciones privadas con fines públicos se encuentra extendida en la doctrina. Diferente es el alcance que a los rasgos propios del derecho se le otorga en relación con el grupo parlamentario (al respecto, A. L. SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios...*, ob. cit., pp. 354-361).

⁵³ Normas de disciplina que para cualquier lector resultan en demasiadas ocasiones cercanas a la inconstitucionalidad (N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, *La disciplina parlamentaria*, ob. cit., p. 452). Dudas sobre este aspecto ya planteadas por la profesora Balaguer (M. L. BALAGUER CALLEJÓN, *La relación entre los Grupos Parlamentarios...*, ob. cit., p. 47).

IV. HOJA DE RUTA PARA EL CAMBIO

Parece obvio que la conclusión de estas páginas es que todo debe cambiar en lo referido a la regulación interna de los grupos parlamentarios. Paradojando al escritor, todo debe cambiar incluso para que todo siga igual. Pero nunca será igual. No lo será porque el cambio implicaría el cumplimiento de cuestiones esenciales que lejos de exigencias meramente formales resultan elementos consustantivos del sistema. En todo caso, y aquí es donde se cumple la paradoja lampedusiana, sólo si se cumplen se estará en el camino de garantizar el futuro del sistema, tal y como hoy se entiende. Pero el cambio es esta ocasión parece que, inevitablemente, más pronto que tarde, acabará siendo un cambio real. Los presupuestos del funcionamiento de la democracia representativa tal y como se han entendido hasta hoy están cambiando a una velocidad que en demasiadas ocasiones hace pasar desapercibidos los cambios. Pero estos están sucediendo e irremediablemente afectarán a la posición del Diputado en el Parlamento y a su relación con el partido y con el grupo parlamentario. En ese escenario, la normativa analizada puede no ser sólo un convidado de piedra.

Las limitaciones son conocidas y la realidad del juego de los partidos políticos en el sistema español también. No es necesario apelar al realismo. Se acepta y se toma como premisa. Es más, ese realismo en el análisis, incluso en la proyección, es la condición precisa de todo cambio. Ahora bien, aceptar un sistema que llega a anular al Diputado, incluso al grupo parlamentario, que elimina cualquier atisbo de autonomía de los mismos relegándolos a meras correas de transmisión del partido, que reduce las funciones del grupo y de sus diputados al canto de las excelencias del gobierno si se está en el gobierno o a la diatriba sin matices propia del partido, si se está en la oposición, no es realismo. Aceptar esa realidad es finalmente concluir que el sistema agoniza sin posibilidad de salvación. Una salvación, al menos una modulación en el derribo, que ha de venir forzosamente por la reivindicación de la premisa de que el Parlamento es el Diputado y el Diputado es Parlamento. Algo sencillo y elemental pero olvidado de la cartilla de mano de partidos y diputados. Los partidos han olvidado lo que es esencialmente el Parlamento y los diputados no se saben Parlamento. Así, en relación con el extremo aquí estudiado no deja de ser sorprendente que la aplicación de esas normas oscuras y, en todo caso, ajenas en su redacción a sus protagonistas, no haya suscitado más problemas. No está de más recordar que una de las consecuencias más perniciosas para la institución parlamentaria y en general para el sistema de la situación actual es que los diputados saben que es indiferente el grado de su compromiso con el trabajo parlamentario a la hora de determinar si entrarán o no en las siguientes listas. Los méritos que se valorarán serán otros. En lógica coherencia, los diputados buscarán cultivar esos méritos, casi todos extraparlamentarios, con las evidentes y negativas repercusiones sobre la Institución⁵⁴.

⁵⁴ Véase A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, *La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios en Los Grupos Parlamentarios*, Asamblea de Madrid, ob. cit, p. 489.

Quienes sí han percibido la posición real del Parlamento y de sus diputados son los ciudadanos. El prestigio de aquello que representa lo ha sostenido en pie con mediada dignidad, al menos en época de bonanza. Sin embargo, en paralela correspondencia, la desconfianza sobre su eficacia se ha extendido con radicalidad. En ese proceso, el Diputado, simplemente, ha desaparecido.

No se trata de una visión apocalíptica. Quienes reclaman realismo a la hora de enjuiciar el funcionamiento del sistema y el rol de partidos, diputados y Parlamento, quienes advierten de la inutilidad de perseguir cambios que chocarían con la cultura que es común a unos y a otros, suelen ignorar que ese mismo realismo conduce inexorablemente a un juicio bastante negativo de la realidad política por los ciudadanos. Con realismo descarnado una parte de la población demasiado numerosa entiende que, al final, el aparato es demasiado para lo simple que resulta su funcionamiento, éste sí, real.

El cambio en el Parlamento sólo puede venir de la mano de un Diputado más activo, con un papel más singularizado y con mayor proyección y margen de maniobra propio⁵⁵. Es absurdo pensar que ello conlleva la ruina del sistema en forma de inestabilidad. Además de presuponer la inconsciencia de los actores, supone olvidar el elevado número de instrumentos que en todo caso restarían en manos de los partidos para imponer orden y disciplina. Disciplina que, evidentemente, lejos de considerarla paradigma de males propios y ajenos se reivindica como necesaria. Pero todo es compatible con reformas en la línea mencionada. No hay nada que haga incompatible la estabilidad del sistema con diputados que posean un perfil propio y puedan singularizarse en virtud de su trabajo y de sus opiniones. Uno puede opinar, razonar públicamente y finalmente acatar la decisión del partido o del grupo, aunque no coincida con la suya. Desde luego, la gestión interna de los grupos podría ser más compleja. Pero es que ha de ser más compleja. No son tiempos de soluciones únicas y sencillas y la política no puede escapar a esta lógica. Son tiempos complejos y la forma de gestionarlos implica saber desenvolverse en la complejidad. Huir de ella, el gusto por lo fácil es la causa real de una situación que se viste en demasiadas ocasiones de un ropaje que le resulta excesivo.

El modelo parlamentario vigente no facilita la visibilidad y singularidad del Diputado y desde el aludido realismo podría alegarse que no es una situación propicia para el cambio. El argumentario es sencillo y, valga la redundancia, realista. La decisión sobre quién y cómo interviene va a seguir en manos de la dirección del partido/grupo, que, a su vez, es quien va a determinar inexorablemente quién integra e integrará la Cámara por su poder omnímodo sobre el proceso de elaboración de las listas electorales. Nada que objetar... si se acepta la muerte lenta del Parlamento y si el proceso se contempla desde los parámetros conocidos. Asumido que el languidecer paulatino del Parlamento importa a casi nadie, es preciso subrayar cómo las objeciones pueden adquirir otra entidad si el análisis se realiza con proyección de futuro. De un futuro más inme-

⁵⁵ Al respecto, J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 216-225.

diato que lejano. En efecto, la aportación realizada por las nuevas tecnologías al proceso político está teniendo una de sus manifestaciones más singulares y relevantes en las capacidades que otorga a un individuo antes seriamente limitado en sus posibilidades de hacer política. No se trata ya de una hipótesis. En Estados Unidos son numerosos los ejemplos de carrera política iniciada desde la nada partidista y concluida con los éxitos más relevantes. Fenómeno que ha comenzado a extenderse por Europa. También en los parlamentos es posible ver ya manifestaciones de esa nueva forma de hacer política. El grupo puede limitar, incluso impedir, intervenir a un Diputado. Sin embargo, no puede impedirle crear un blog, tener chat, gestionar uno o más foro o alentar una red social sobre un tema determinado. No es aventurado señalar que cualquiera de esos instrumentos posee en la actualidad mayor repercusión e incidencia que la presentación de una pregunta o la defensa de una proposición no de ley. No entender que una nueva forma de Parlamento se comienza a construir en la Red y que una de sus primeras características va a ser la recuperación de un determinado protagonismo para el Diputado individual es aceptar un riesgo cierto de esclerosis política, además de desconocer los viales por los que discurre el debate público en la actualidad.

Entre las opciones que esas tecnologías ofrecen a los representantes políticos es obligado realizar una referencia singularizada a la capacidad de emisión de una opinión propia, de transmitirla universalmente y con ello de fomentar redes sociales alrededor de parceres personales. La capacidad de los diputados de crearse un espacio político propio se ha multiplicado exponencialmente. Una capacidad amparada por la prohibición del mandato imperativo y que no sólo debe ser protegida hacia el exterior de las Cámaras y fuera del partido sino que también ha de serlo en el interior del mismo y en su caso del grupo parlamentario. No sólo la prohibición del mandato imperativo ampara esas manifestaciones del Diputado sino también el mandato constitucional de democracia interna de los partidos. Un mandato que, lógicamente, debiera tener como consecuencia inevitable la existencia de distintas opiniones en un partido, todas ellas conciliables con una unidad superior de criterio⁵⁶.

Este reforzamiento de hecho de la acción política individual tendrá necesariamente repercusiones sobre la vida interna de los grupos. De nuevo emerge la complejidad. Se tratará de agrupaciones más dinámicas y compuestas de personalidades más poderosas, en el sentido de disponer de más poder propio. En ese escenario, la determinación de las reglas que han de fijar el funcionamiento del grupo se antoja de primera importancia. Definitivamente, los reglamentos internos dejarán de poder ser lo que son y las miradas hasta ahora indiscretas y evitadas se fijarán definitivamente en ellos. Unas normas que deben ser amparadas en esta tarea por los Reglamentos de las Cámaras. En el

⁵⁶ La profesora Balaguer recuerda que entre los contenidos que se derivan de este principio para los partidos políticos está el de garantizar a sus afiliados una actividad política libre e incondicionada (M.L. BALAGUER CALLEJÓN, *La relación entre los Grupos Parlamentarios...* Ob. Cit., p. 41).

objetivo de fortalecer la iniciativa y protagonismo político del diputado y con ello la dinamización de la Institución en su conjunto, el papel de estas normas es fundamental. Además, permiten iniciar el cambio sin grandes sobresaltos y modulando los tiempos⁵⁷.

Resulta preciso plantear el debate. No es un problema por venir. El problema, tal y como se ha querido explicar, existe ya y es grave. Las normas que regulan la vida interna de los grupos parlamentarios duermen un sueño del que sólo despiertan ante las imprecaciones del partido mago cuando se les requiere para legitimar el ejercicio de la autoridad. Sus protagonistas, los diputados, son ajenos incluso a su existencia y, por supuesto, desconocen las posibles vías de reforma. Una ajenidad, por otra parte, elocuente del cómo vive el Diputado su presencia en el Parlamento. Nada puede extrañar cuando en la mayoría de las ocasiones se acepta con naturalidad un sistema que diluye no sólo cualquier posibilidad de singularización política sino que llega a interferir en cuestiones tan personales como las retribuciones económicas. Como se ha indicado por la doctrina, los derechos del Diputado no pueden ser lanzados por la borda sin violar con ello elementos esenciales del sistema democrático. Éste es un problema de hoy y con graves consecuencias presentes. Por ello, el debate hubiese debido arrancar hace tiempo⁵⁸.

Plantearlo supone introducir en la agenda política un tema que hoy, desde luego, no forma parte de ella. La introducción en la agenda debiera venir de la mano de los propios diputados que reclamasen, cuando menos, unas reglas de juego más claras y públicas. La reforma del Reglamento parlamentario se antoja como un momento especialmente propicio para plantear este debate. Sin embargo, como hubo ocasión de examinar, y a pesar de que el estatuto de los diputados ha sido una de las cuestiones revisadas en los últimos años, en las últimas reformas habidas en nuestro País no ha habido referencia alguna al tema que nos ocupa ni siquiera a la posición política del parlamentario. En este escenario, parece que son los órganos rectores, especialmente las mesas de los parlamentos, quienes debieran suscitar el debate. Cómo se indicó, se encuentran particularmente legitimadas tanto en su papel de defensa del ordenamiento parlamentario como en la salvaguarda que deben de los derechos de los diputados.

Los temores de grupos y partidos son difíciles de explicar. El posible incremento de la complejidad en la gestión del grupo, complejidad que por otra parte habría que entender como natural y bien preciado de toda organización política, se puede ver compensado por el hecho de disponer de unos instrumentos dotados de mayor legitimidad y de contenidos más ricos. Los reglamentos internos de los grupos, lejos de ser lo que en la actualidad son, pueden convertirse en un instrumento eficaz de dinamización de la vida interna, incrementando los cauces de participación y deliberación y facilitando de esta manera el enriquecimiento de las posiciones políticas del grupo y del partido.

⁵⁷ Así, J. GARCÍA ROCA, *Los derechos de los representantes...*, ob. cit., p. 45.

⁵⁸ Vid J. GARCÍA ROCA, *Los derechos de los representantes...*, ob. cit., p. 43.

Ni que decir tiene que desde estas premisas se avanzaría también notablemente en la tan necesaria legitimación de la vida política. Los partidos deberían ser los primeros interesados en una reforma que facilitaría su adaptación a una nueva política que se les impondrá sin solicitar su anuencia. Comenzar a afrontar este tipo de temas es una oportunidad de adelantarse a los problemas.

No creo que se trate de la confrontación entre un modelo teórico, el de la democracia representativo-liberal y un modelo real, el de la democracia de partidos, ambos sostenidos por preceptos constitucionales que podrían llegar a interpretarse de forma contradictoria. En todo caso, más allá de las reflexiones que pueden derivar de una dialéctica sin duda muy rica, creo que es posible buscar un lugar al sol para el parlamentario. Decir que hoy no lo tiene quizá pueda resultar excesivo pero lo cierto es que aquellos que conocen la vida interna de las Cámaras no dudarán en acercarse a esa afirmación. Las consecuencias no son negativas porque se erosione un modelo ideal o se erosione la posición constitucional de los representados. Quien con ello más sufre es la institución parlamentaria. El Parlamento son los parlamentarios. Si estos carecen de vida política propia, si su trabajo es mera traducción de órdenes ajenas, será imposible que la Institución parlamentaria no sólo recupere aliento sino que no pierda el que pueda tener en la actualidad.

La naturaleza constitucional y fundante de los derechos que a un representante le corresponden como tal debe ser reafirmada. Sólo desde esa premisa podrá tener lugar una revalorización de los mismos necesaria no sólo en el plano subjetivo, desde la visión de los derechos de cada sujeto individualizadamente considerado, sino también en el plano objetivo, contribuyendo a redimensionar al Parlamento en la posición que le corresponde en una sociedad democrática. Los derechos de los diputados, que son derechos de los ciudadanos, pueden resultar seriamente mermados por una concepción maximalista de la posición de los partidos y de su reflejo en el parlamento, los grupos parlamentarios.