

Manuel Martínez Sospedra

PROFESOR PERMANENTE DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD CARDENAL HERRERA-CEU.

# LA JAULA DE HIERRO: LA POSICIÓN DEL PARLAMENTARIO EN EL GRUPO

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA ADSCRIPCIÓN AL GRUPO.
- III. EL PUESTO DE TRABAJO: LA FORMACIÓN DE LAS COMISIONES.
- IV. LAS FACULTADES PROPIAS DEL GRUPO.
- V. LAS FACULTADES PROPIAS DEL PARLAMENTARIO.
- VI. El asunto discreto: las finanzas.
- VII. Las ausencias: a) *La formación del grupo.* b) *La elección del equipo directivo.* c) *La comisión de disciplina* d) *La cláusula de conciencia*  
A modo de conclusión Bibliografía.

*Alguien debería explicarles a los portavoces las diferencias entre un grupo parlamentario y un regimiento prusiano.*

*Un senador centrista a otro popular.  
Madrid. junio de 1990.*

## I. INTRODUCCIÓN

El mal funcionamiento de nuestros Parlamentos se ha convertido en un lugar común en los debates sobre nuestras instituciones, y ello tanto en el ámbito académico como en el de los medios de comunicación. Tanto en un escenario como en el otro existe una amplia corriente mayoritaria que achaca al menos una buena parte de los defectos de nuestras asambleas parlamentarias en general, y del Congreso de los Diputados como asamblea central en particular, a las deficientes reglas jurídicas que ordenan su funcionamiento. La corriente dominante en la literatura sobre la materia viene a imputar al Reglamento Parlamentario una parte relevante en la responsabilidad por ese funcionamiento inferior a las expectativas que a nuestros Parlamentos se imputan. Como no podía ser menos una opinión tan ampliamente difundida ha afectado a

los actores políticos, al punto de introducir en la agenda política la reforma del Reglamento, reforma que, en el caso del Congreso de los Diputados, se halla en estudio en el momento de escribir estas páginas.

La centralidad del Reglamento del Congreso se debería en todo caso a un dato previo de naturaleza político-constitucional: en nuestro sistema de instituciones el Congreso ocupa una posición clave, esencial, central. Y ello al menos por dos razones: su elección es la única elección que, en propiedad, cabe calificar de elección nacional, si por tal entendemos aquella que se refiere a institución o instituciones comunes, que comprende la totalidad de los miembros de la institución, en la que el debate político gira en torno a los problemas nacionales, en la que son llamados a participar todos los electores, y merced a la cual se define la selección del gobierno nacional. Pero, además de ello, el Reglamento de Congreso es central por otra razón: los reglamentos de los Parlamentos territoriales se ha modelado a imagen y semejanza del mismo, hasta el punto que no sería exagerado decir que el Reglamento de 1982 es el reglamento-modelo de los reglamentos parlamentarios realmente existentes. Es cierto que esta afirmación es hoy menos cierta y rigurosa que hace quince años, pues la experiencia, las necesidades propias, la dinámica política particular y la voluntad de innovación han producido una tendencia lenta, pero constante, a favor de la diversificación de las regulaciones previstas en los diferentes reglamentos parlamentarios, pero no es menos cierto que la arquitectura general de los Reglamentos de los Parlamentos Territoriales y una parte sustancial de sus regulaciones materiales proceden de y han sido modeladas a imagen del Reglamento del Congreso.

La continuidad ha sido particularmente notable en lo que afecta a las reglas que regulan la posición del diputado en la Cámara. Aunque, como es lógico, no faltan diferencias de detalle, tales reglas responden a un modelo común, y ese modelo es del Reglamento del Congreso. La cuestión es interesante para nuestro propósito porque una de las críticas recurrentes referidas a nuestra práctica parlamentaria es aquella que señala que nuestros Parlamentos están dominados por los grupos parlamentarios hasta tal punto que en ellos son un puñado los parlamentarios que efectivamente intervienen en los trabajos de la Cámara, aquellos que coinciden con los portavoces y, en su caso, con los miembros del equipo directivo de cada Grupo, mientras que, por el contrario, la inmensa mayoría de los parlamentarios son «diputados mudos» reducidos poco menos que meras máquinas de votar de conformidad con las indicaciones del portavoz. Los nuestros son Parlamentos de grupos y no de parlamentarios, pero lo son con una intensidad peculiar, lo son hasta el punto que el Grupo Parlamentario eclipsa de modo prácticamente completo a los parlamentarios singulares, que carecen de visibilidad social y política. La cues -

ción es, si cabe, más llamativa si se considera que nuestros partidos son ejemplos de singular pureza del modelo del «partido de electores», una de cuyas propiedades es, precisamente, la tendencia a desplazar el poder de los cargos orgánicos del partido — elemento dominante en el partido de masas tradicional— a los representantes del mismo en las instituciones públicas, ya que son estos, y no aquellos, quienes comparecen ante los electores y cuentan, en principio, con una legitimación democrática directa.

Aunque la realidad parlamentaria no se ajusta de modo completo a esa imagen, en especial por lo que afecta a los grupos de tamaño pequeño o medio, en los que los parlamentarios singulares tienen un mayor papel y una más intensa participación en la vida parlamentaria, en buena medida porque el trabajo de los Grupos no difiere demasiado en tamaño, y la carga de trabajo correspondiente — y con ella el protagonismo— no es muy disímil, cuando aquella carga recae sobre un número menor de miembros, sobre una más pequeña cantidad de espaldas, la alicuota es lógicamente mayor, sí es cierto que el control del grupo sobre sus miembros es sustancialmente igual.

Vaya por delante que la preeminencia del grupo sobre sus miembros no se explica primariamente por las disposiciones del Reglamento de la Cámara. Y probablemente no se explica tampoco principalmente por dichas reglas. Las causas primarias y principales son propiamente políticas en el sentido estricto de la expresión, pero sentada dicha afirmación, no cabe negar que las normas jurídicas pueden abrir espacios de participación autónoma a los miembros del Parlamento o, por el contrario, pueden limitarla fuertemente, pueden favorecer a los diputados frente al Grupo o a éste frente a aquellos, y, vistas así las cosas, no pueden afirmarse seriamente que la regulación jurídica de la organización y funcionamiento de las Cámaras carezca de trascendencia en relación con la cuestión de que se trata.

Es más la regulación jurídica es, en nuestro caso, especialmente relevante porque la misma define el conjunto de facultades que el ordenamiento atribuye al parlamentario y, al así obrar, no sólo está dotando de facultades legales al parlamentario, además a configurar ese haz el legislador está codeterminado cual es el contenido propio de un derecho fundamental, el reconocido por el art. 23.2. CE. Por ello resulta cualquier cosa menos casual que esa sea la posición mante-

nida constantemente por el Tribunal Constitucional desde 1981. De este modo el parlamentario singular no sólo tiene reconocidas por las normas del Reglamento una serie de facultades, además puede defender – material y jurídicamente– su titularidad y ejercicio mediante instrumentos procesales entregados a su plena disponibilidad, y ante órgano u órganos del Estado situados fuera del Parlamento y constitucionalmente habilitados para imponer a la propia Cámara sus decisiones. El recurso de amparo ofrece al parlamentario singular la posibilidad de defender su control sobre la esfera de acción que el ordenamiento parlamentario le atribuye, precisamente porque dicha esfera de acción viene conceptuada como parte del contenido propio de un derecho fundamental.

El abandono de la rancia doctrina de los *interna corporis acta* en materia de Derecho Parlamentario tiene no obstante, un efecto de retorno que no podemos desconocer. Si las facultades que el Reglamento entrega a la disponibilidad del parlamentario integran el citado derecho fundamental y son protegibles, incluso frente a la Cámara, por vía de amparo, la definición de las mismas se hará de forma muy diferente a la usual en un escenario en el que el ordenamiento asegura un espacio de inmunidad a la actuación de los órganos parlamentarios. Si la configuración de las facultades propias del cargo de parlamentario integra un derecho fundamental, resulta inevitable que la reacción propia de los órganos parlamentarios sea tender a establecer una regulación más bien estricta, por no decir restrictiva, de aquéllas al efecto de conservar en la mayor medida posible el dominio de la propia casa. Y esa es tendencia a la que no han escapado nuestras Cámaras.

## II. LA ADSCRIPCIÓN AL GRUPO

Dejando de lado la *vexata questio* de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, que bien poco tiene que ofrecer en punto a la cuestión que nos ocupa, a lo que aquí interesa sería conveniente situarse en la posición del candidato electo que se persona en la secretaría de la Cámara, se acredita mediante la entrega de la credencial correspondiente y por parte de los servicios administrativos se le requiere para que proceda a ingresar en alguno de los grupos parlamentarios, de los que se van a constituir si comienza la Legislatura (o el período de sesiones, según

los casos), de los ya constituidos si la incorporación se produce comenzada aquella. Porque en nuestro Derecho Parlamentario el Grupo no es una mera asociación de miembros o candidatos de un partido o coalición electos en unas listas electorales. Y no lo es por la buena y sencilla razón de que no es una asociación, ni la constitución de un Grupo Parlamentario es inscribible dentro del ámbito de cobertura del derecho fundamental correspondiente. Si así fuere los parlamentarios electos tendría el derecho — fundamental— a constituir los Grupos que tuvieran a bien, a formar grupos con afiliación entrecruzada, o sencillamente a no inscribirse en ninguno. Y ciertamente nada de eso existe entre nosotros. Por de pronto frente a los Grupos los parlamentarios no tienen el derecho de asociación en su vertiente negativa. Un parlamentario no puede no ser miembro de un Grupo, y ello hasta el punto en que si no se inscribe en un Grupo queda adscrito a uno determinado por ministerio de la ley. En efecto, si se examina el paradigma de los arts. 24 y 25 RCD, se verá que el diputado a Cortes Generales tiene en su mano las siguientes posibilidades: *a)* Llegar a un acuerdo con otros y formar su propio Grupo (con las restricciones que se dirán); *b)* Solicitar su inscripción en un Grupo ya constituido o en vías de constituirse; *c)* Solicitar su asociación a un Grupo; *d)* No escoger ninguna de las salidas anteriores, en cuyo caso ingresa en Grupo Mixto por ministerio de la ley. Reglas similares existen en todos nuestros Parlamentos<sup>1</sup>. En pocas palabras el parlamentario tiene el deber legal de pertenecer a un Grupo (resulta significativo que ningún reglamento califique la creación de Grupos de derecho de los parlamentarios y que en los catálogos de los derechos de aquellos la constitución y/o adscripción a Grupo brille por su ausencia), y frente a él no hay derecho de asociación que valga. Desde esta perspectiva podríamos afirmar que el Grupo Parlamentario se asemeja a un ente corporativo: es un ente de adscripción obligatoria por razón de interés público y con el fin de satisfacer necesidades asimismo públicas. Desde esta perspectiva, insisto, el Grupo Parlamentario no es una asociación: es un ente corporativo.

Como el Grupo no es una asociación auténtica, esto es una asociación voluntaria puesto que ni pueden no existir, ni pueden los parlamentarios escapar a su adscripción a alguno de ellos, es fácilmente entendible que aunque la creación se deje al arbitrio de los parlamentarios estos no son libres para configurarlos. Por de pronto nadie puede pertenecer a dos o más grupos (cf. art. 25.2. RCD<sup>2</sup>), cosa hasta cierto punto lógica, pero no en razón de los Grupos mismos, sino en razón de una ordenación del trabajo parlamentario que exige esa imposibilidad<sup>3</sup>. Pero una

1 Vide arts 27 a 30 RS, arts 19 y ss. RPV, arts. 22 a 26 RCV, arts. 22 a 26 RPG, y así sucesivamente.

vez resuelta en el sentido señalado es cuestión previa los reglamentos parlamentarios reproducen punto menos que mecánicamente una regla altamente significativa:

*En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido.*

Regla que no existía en el reglamento provisional de 1977, y agrega:

*Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado ( Art. 23.2. RCD).*

Por su parte el Reglamento del Senado (art. 27.3.) formaliza una exigencia implícita en el enunciado anterior, y de general acogimiento en los reglamentos de los Parlamentos Territoriales:

*Los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar mas de un Grupo Parlamentario<sup>4</sup>.*

Tal tipo de reglas resultan significativas para nuestro propósito porque indican no sólo que el parlamentario no puede no asociarse, sino que, además, no es libre para asociarse con quien desee<sup>5</sup>. En este sentido nuestro Derecho Parlamentario trata de asegurar en muy alto grado la conexión entre el Grupo y el Partido, aun al precio de establecer reglas que pecan de excesiva rigidez y, en ocasiones, dan lugar a la necesidad de recurrir a soluciones de regularidad dudosa<sup>6</sup>. Entre nosotros es la presencia en una candidatura común la que determina el campo de aplica-

<sup>2</sup> vide art. 27.1. RS; art. 22.1. RPG; art. 22.a. a contrario RPIB; art. 19.4. RPLR, etc.

<sup>3</sup> Si los procedimientos no estuvieran centrados punto menos que exclusivamente en la actuación de los Grupos, según veremos, la rígida prohibición de la doble adscripción perdería una parte importante de su sentido. No me resisto a recordar que ni el reglamento de 1931, ni el de 1934 — generalmente tenido como el mejor con el que ha contado el Congreso— contienen la prohibición que se comenta (cf. art. 11 y ss. RCD 1931 y arts. 11 y ss. RCD de 1934).

<sup>4</sup> Vide art. 19.3. RPLR, art. 20.2. RPA, etc.

<sup>5</sup> La excepción se da en aquellos casos en los que se admite la figura del diputado no adscrito (*ad exem.* Art. 24 RPIB o art. 19.2. RPLR, en términos distintos), empero la diferencia es menor por la buena y sencilla razón de que el diputado no adscrito tiene un status y unas posibilidades de acción mucho menores que las de sus colegas miembros de un Grupo. Y ello hasta el punto de que no han faltado sugerencias en el sentido de generalizar la figura como destino-castigo de parlamentarios tránsfugas.

ción de la «asociación» parlamentaria: el diputado sólo puede formar Grupo con quienes formen en las mismas candidaturas, y recíprocamente los restantes compañeros de candidaturas ven su posibilidad de agrupación limitada por aquellas (o la caída en la solución residual: el Grupo Mixto). Es más nuestro Derecho Parlamentario no limita tal regla a los casos en los que las candidaturas lo son de un partido, sino que lo extiende aun a los supuestos en los que aquellas lo son de una asociación de partidos (federación, coalición) y aun de una agrupación de electores. Llama la atención el uso general de unas reglas que no contemplan que la coalición electoral puede ser eso meramente, y no comportar un compromiso de acción conjunta posterior, por no hablar de caso surrealista de las agrupaciones, efímeras por definición <sup>7</sup>.

La reglamentación de la constitución de los Grupos en nuestro Derecho Parlamentario obedece ciertamente a una lógica, la del Estado de Partidos. Pero lo hace, además, con una acuidad insólita. Las reglas están configuradas de tal modo que dejan al parlamentario la menor capacidad de acción posible, de tal manera que incluso el único supuesto en el que la voluntad de los parlamentarios pudiera ser relevante — la creación del Grupo, normalmente a comienzo de la Legislatura—, viene tan estrechamente condicionado por las reglas que el margen de decisión que se deja a los parlamentarios es prácticamente cero. En el mundo real el Grupo es una realidad heterónoma por razón del origen: la pertenencia al Grupo le viene impuesto al parlamentario singular.

Tal regulación tiene una condición material de posibilidad que se encuentra extramuros del Parlamento: el Partido. Las reglas están configuradas sobre la base de unos presupuestos que no por implícitos resultan ser menos eficaces: el Partido preexiste al Grupo y su organización es un *præius* respecto del Grupo mismo, hasta el punto de que el organigrama del Partido prejuzga la existencia del Grupo y su interna ordenación. El Partido es el agente electoral, el ente que formaliza y presenta las candidaturas, efectúa la campaña, reclama el apoyo político y el sufra-

6 Recuérdese que la necesidad de hacer frente al estallido de la Coalición Popular en la III Legislatura forzó la necesidad de generar las «agrupaciones» de parlamentarios en las Cortes Generales, para hacer manejable la Cámara y evitar el esperpento de un Grupo Mixto con más de 50 diputados.

7 Resulta curioso señalar que el legislador parece dar por supuesta la durabilidad de las coaliciones, ni siquiera el Reglamento del Parlamento catalán, que siempre ha tenido una mayoría formada por una coalición, contiene previsiones acerca de la disolución de la misma. Cf. art. 18 RPC.

gio de los electores. Al controlar las listas electorales controla la composición personal de la eventual representación parlamentaria y predetermina ésta, y es a esa realidad predeterminada a la que el Reglamento de la Cámara eleva a la categoría de presupuestos jurídico de la erección de un Grupo singular. El resultado, como no puede ser menos, es que el Grupo es una realidad heterónoma en su conjunto. Como, por lo demás, es propio de los entes corporativos.

Como el Grupo no es en rigor una asociación resulta coherente que los reglamentos no vengán en exigir la presentación, y eventualmente la publicación por la Cámara, de sus normas internas, de su propio régimen interior. La omisión no sólo permite que la organización interna de los Grupos se rija por normas discretas, asimismo posibilita la ausencia de control efectivo del cumplimiento de la legalidad interna del Grupo mismo. A diferencia de los que sucede en una asociación, el parlamentario miembro de un Grupo se halla en la imposibilidad, tanto fáctica como jurídica, de exigir el cumplimiento de la legalidad interna. Finalmente el carácter discreto que la no publicación comporta tiene un efecto nada desdeñable respecto de la posición del parlamentario y del propio Grupo: posibilita que las normas internas no sean producto de la voluntad del Grupo, sino que sean normas de origen y aprobación heterónoma, externa al Grupo e impuestas a éste<sup>8</sup>.

Siendo el Grupo lo que es un problema queda sin respuesta clara: ¿se integra en el contenido propio del derecho fundamental del art. 23 CE la facultad del parlamentario de adscribirse? ¿formaría parte del contenido de ese derecho la facultad de exigir el cumplimiento de la legalidad interna del Grupo mismo?

<sup>8</sup> La contrapartida es la integración en los órganos de dirección y/o representación del partido de los portavoces de los Grupos y/o de los parlamentarios. Empero hay que hacer notar que al menos en el caso de los portavoces nos encontramos ante un simple supuesto de cooptación por la ejecutiva de uno de sus miembros, salvo en el caso de que el portavoz sea designado por los parlamentarios en una elección libre y competitiva.



### III. EL PUESTO DE TRABAJO: LA FORMACIÓN DE LAS COMISIONES

Como es bien sabido el órgano fundamental de trabajo en cualquier Parlamento moderno no es tanto el Pleno como las Comisiones. Es en el seno de estas donde se desarrolla la parte cuantitativamente mayor y cualitativamente más importante del trabajo parlamentario. Además la pluralidad de Comisiones y las exigencias de la división del trabajo y de la especialización tienen por consecuencia el hacer que las posibilidades de realizar un trabajo relevante y satisfactorio sean más accesibles para la generalidad de los parlamentarios en las Comisiones que en el Pleno<sup>9</sup>. La determinación de la Comisión o Comisiones de las que el parlamentario singular es miembro adquiere de este modo una relevancia singular<sup>10</sup>.

Resulta por ello significativo que ninguno de nuestros reglamentos parlamentarios incluya el derecho a escoger y/o pertenecer a una Comisión en los respectivos catálogos de derechos. Siguiendo el modelo de los arts. 6 y ss. RCD las normas reglamentarias reconocen como derechos del parlamentario es ser miembro del Pleno y votar en él, el asistir, con voz pero sin voto, a las Comisiones de las que no se es miembro, y el derecho a asistir con voto decisivo, y no meramente deliberativo a las sesiones de las Comisiones de las que se es miembro, pero ni el RCD, ni ninguno de los restantes configura como un derecho del parlamentario el de escoger la Comisión o Comisiones de las que desea ser miembro. Nuestros Parlamentos no siguen en ningún caso el sistema de adscripción voluntaria de los diputados o senadores a las Comisiones.

Entre nosotros el sistema que se sigue para resolver el problema de la adscripción de los diputados a las Comisiones es bien distinto: el senador o diputado es designado miembro de una Comisión en nombre y representación de su Grupo, y mantiene su puesto cuando y en la medida en que el Grupo lo estime pertinente, puesto que las normas reglamentarias establecen no sólo que el Grupo puede efectuar una sustitución provisional de uno de sus parlamentarios en

<sup>9</sup> Siempre que se trate de Grupos de tamaño mediano a grande. En los Grupos parlamentarios reducidos las reglas que ordenan la composición de las Comisiones, que obligan a que exista en ellas al menos un representante de cada Grupo, tienen por consecuencia la acumulación de una fuerte carga de trabajo, tanto mayor cuanto más numerosas sean las Comisiones de las que se es miembro.

<sup>10</sup> Que sería aún mayor si la retribución del parlamentario se vinculara, aun parcialmente, a su trabajo efectivo.

una Comisión, sino que pueden proceder a su sustitución y consiguiente traslado, sin otra trabaja que la satisfacción de requisitos de índole formal, entre los cuales no se cuenta ciertamente el asentimiento del parlamentario afectado <sup>11</sup>. En otras palabras, en nuestros Parlamentos los parlamentarios carecen de la facultad de escoger la Comisión donde van a prestar sus servicios <sup>12</sup>, los parlamentarios son literalmente destinados a la Comisión o Comisiones donde van a desarrollar sus funciones por parte del Grupo en el que están integrados.

Por supuesto que si esto sucede en el caso de la Comisión, cabe esperar que, con mayor motivo, algo similar suceda en el caso de las Ponencias. En la realidad fáctica así sucede generalmente, no obstante la parquedad de la regulación formal de las Ponencias hace que en la mayor parte de los casos no existan previsiones formales al respecto, bien que ciertamente no faltan tales regulaciones, aunque las mismas no estén tan extendidas como en el caso anterior <sup>13</sup>.

Tales reglas suponen sencillamente que el parlamentario carece de la facultad de escoger su puesto o puestos de trabajo. El parlamentario desarrolla su trabajo en las Comisiones y Ponencias que el Grupo le señala. Ciertamente nada impide que el Grupo recabe, previamente a la designación, la opinión y deseos de los parlamentarios, y, por lo mismo, nada le impide atenderlos. Pero se trata siempre de una decisión que se atribuye al Grupo y que por el Grupo es ejercida. En punto a su puesto de trabajo concreto el parlamentario es destinado por su Grupo, ese es el régimen legal, y en no pocas ocasiones la realidad fáctica <sup>14</sup>.

Si ello sucede en los puestos de órganos de trabajo algo similar viene a ocurrir en los órganos de gobierno y representación. Sucedería de modo informal por la sencilla razón de que tales puestos son electivos y la elección correspondiente está estrechamente controlada por los Grupos, únicos actores parlamentarios que, en condiciones normales, están en condiciones tanto de postular candidatos como de hacerlos elegir. Pero aún así no faltan las disposiciones regla -

11 Ad exem vide art. 40.1 y .2. RCD, arts. 51 y 62 RS, art. 41 RPAn, art. 33 RPV o art. 38 RCV.

12 Por el contrario si es voluntaria la adscripción a los Grupos Territoriales que prevé el Reglamento del Senado, sin embargo estos se constituyen en el seno de cada Grupo y por ello sólo pueden comprender a miembros de un mismo Grupo. No parece casual que se trate de órganos de escasa actividad y aun menor importancia. vide art. 32 RS.

13 Vide art. 52 RAr., art. 54.2. RCV o art. 33.1. RPLR. Hay que advertir que hay supuestos en los que la previsión reglamentaria presupone la designación del Ponente por el Grupo al establecer la condición del primero como representante del segundo. Ad ex, vide art. 65 RS.

14 Nuevamente hay que matizar: mientras que en los grupos pequeños las consultas son fáciles y rápidas y hay sobreabundancia de trabajo — y de ocasiones de notoriedad— en los grandes las consultas no son sencillas, ni fáciles, ni rápidas, y como el número de puestos que puedan dar alguna notoriedad es inferior al de candidatos los costes de un procedimiento de hecho consensual se dispararían . Por ello la práctica del «destino» es más probable en tales Grupos.

mentarias que trasmutan esa realidad de hecho en exigencia legal. Así, por ejemplo, es general la designación por el Grupo de los miembros de las Diputaciones Permanentes, toda vez que estas deben estar integradas por representantes de aquellos<sup>15</sup>, y en al menos algunos de los Reglamentos más recientes esa realidad se traslada a las Mesas, mediante la configuración como causa de cese en el cargo el abandono del Grupo Parlamentario<sup>16, 17</sup>, y ello tanto en la Mesa de la Cámara como en las de la Comisiones.

El resultado producido por el régimen legal que comentamos es bien claro: el parlamentario es destinado por su Grupo a la Comisión o Comisiones que el Grupo decide — un Grupo de definición heterónoma y dirección frecuentemente designada desde el aparato del partido, no lo olvidemos— en cuyo seno desempeña el papel que el Grupo decide. Del mismo modo es el Grupo el que propone y hace elegir a los miembros de los órganos de gobierno y representación, en los cuales es de uso general un sistema de cuotas, que llega alcanzar reconocimiento formal en los supuestos en los que el cambio de Grupo, aun involuntario, produce el cese en el órgano en cuestión. No es que la regulación formal enmascare una realidad material definida por la mixtura entre encuadramiento y dirección desde arriba, es que frecuentemente la consagra. En la materia que nos ocupa el parlamentario decide por sí mismo su aceptación del cargo, momento a partir de cual la regulación legal le sitúa en posición subordinada en el ejercicio de las funciones y el desempeño de las tareas propias del cargo mismo.

#### IV. LAS FACULTADES PROPIAS DEL GRUPO

Podría pensarse que el conjunto de las facultades cuyo uso exige el del trabajo parlamentario tiene por titular al parlamentario (o a los parlamentarios), a la vista del fuerte encuadramiento del que los mismos son objeto. Nada mas lejos de la realidad. Nuestro Derecho Parlamentario atribuye a los Grupos, a título de facultades propias, aquellas que son cruciales para impulsar el

<sup>15</sup> Vide art. 56.2. RCD, art. 45 RS, art. 56.2. RPG, art. 55 PRIB o art. 44 RPLR

<sup>16</sup> Vide art. 35 RCar., art. 28.4. ROLR o art. 36.1. RCV (que limita el cese sólo al supuesto de abandono voluntario).

<sup>17</sup> así el art. 50 RCar. o el art. 31.4. RPLR.

ejercicio por el Parlamento de las potestades que el ordenamiento le asigna. Lo que algún crítico ha denominado el «carácter grupocrático» de nuestros Parlamentos adquiere de este modo plena visibilidad <sup>18</sup>.

Por lo que toca al ejercicio de la potestad legislativa (y financiera, en tanto en cuanto esta última se ejerce en forma legislativa) el ordenamiento debe regular de un lado la iniciativa propia o directa por parte de los parlamentarios mediante el depósito de diseños legislativos (de proposiciones de ley en nuestra terminología parlamentaria), y del otro la iniciativa derivada o secundaria que reviste la forma de ejercicio de la facultad de enmienda, situándose entre un supuesto y otro el caso de las enmiendas a la totalidad, y cerrándose el círculo con la regulación del uso de la palabra en relación con las diferentes iniciativas.

Vaya por delante que ninguno de nuestros reglamentos parlamentarios incluye la iniciativa (ni primaria, ni secundaria) entre los derechos de los miembros de la Cámara. El ejercicio de la facultad de iniciativa no es ejercicio de un derecho propio del parlamentario, es meramente una facultad cuya configuración depende íntegramente del Reglamento. En el caso de las Cortes Generales la configuración es lógica porque los parlamentarios no son titulares de la iniciativa ex art. 87 CE ya que la ley fundamental no conoce otra iniciativa parlamentaria que la de la Cámara. Antes de la toma en consideración no hay sino el tipo de trabajo preparatorio que el profesor Aragón propuso llamar, con singular acierto, «propuesta de iniciativa». Dicho esto nada impedía a las Cámaras otorgar la facultad de propuesta de iniciativa a los parlamentarios, así como nada impedía la configuración de dicha facultad como parte integrante de alguno de los derechos del parlamentario, cosa por demás nada extravagante <sup>19</sup>. Pero no se ha hecho así, lo que, a la vista del régimen que la iniciativa recibe no puede ser tenido por incoherente.

Por de pronto en nuestro Derecho Parlamentario son tópicas las reglas que atribuyen la facultad en cuestión tanto a los parlamentarios como a los Grupos <sup>20</sup>, a tal efecto la presentación de proposiciones de ley puede hacerse reglamentariamente mediante dos vías: o bien la proposición es hecha por el Grupo, o bien es efectuada por un determinado número de parlamenta-

18 En razón del objeto del presente trabajo no se examinará aquí la intervención del Grupo ni en la provisión de los órganos de gobierno de la Cámara ni en la determinación del orden del día y la programación del trabajo parlamentario.

19 Ad exm vide MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., Las instituciones del gobierno constitucional. 2ªed. F.U. S. Pablo-CEU.Valencia. 1994 p.279 que resume los datos de la UIP.

20 Ad exem vide art. 126 RCD, art. 125 RPAn, art. 123 RPAr, o art. 105 RPV.

rios (15 diputados en el caso del Congreso). En la práctica parlamentaria el peso de la primera modalidad es desde luego aplastante. Empero la segunda tiene una regulación ambigua en un punto realmente crucial: los diputados firmantes de una proposición ¿deben ser miembros de un mismo Grupo? Y, si la respuesta fuere afirmativa tal propuesta ¿requeriría la firma de conocimiento del portavoz? La primera tesis puede sostenerse mediante una lectura aislada del precepto reglamentario pertinente, la segunda surgiría de una interpretación «sistemática» que integre el citado con los reguladores del ejercicio de la facultad de enmienda. Aunque, a mi juicio, la primera es la tesis correcta la extrema rareza de su uso convierte la cuestión en algo de interés primariamente académico.

Como en el mundo real la iniciativa legislativa es ejercida primariamente por el Gobierno, la realidad material impone como escenario primario de la iniciativa parlamentaria el ejercicio de la facultad de enmienda. Si dejamos de lado las especialidades del procedimiento presupuestario, que bien poco afectan al tema que nos interesa, el tratamiento que nuestros reglamentos dan a la facultad de enmienda es bien claro. Por de pronto las enmiendas de mayor calado político, las enmiendas a la totalidad, quedan fuera del alcance del diputado o senador: sólo los Grupos pueden presentar enmiendas a la totalidad (sean de la clase que sean)<sup>21</sup>, en lógica correspondencia los parlamentarios singulares queda excluidos de su debate: solo los Grupos intervienen en los debates llamado «de totalidad», cuyo régimen se aplica a la discusión de la globalidad de los diseños legislativos<sup>22</sup>.

Distinto es el caso de las enmiendas de detalle. Estas pueden ser presentadas por los Grupos (mayoritariamente lo son) pero también pueden ser presentadas por los parlamentarios singulares, bien que con un ambiguo requisito: la firma de conocimiento del portavoz de su grupo<sup>23</sup>. El requisito es ambiguo porque, de un lado, atribuye la titularidad de la facultad al parlamentario singular, de modo tan constante como indudable, del otro porque no basta con la presentación de la enmienda por el titular, la norma exige un requisito formal configurado como una condición de procedibilidad: el escrito debe ir firmado por el portavoz, bien porque la norma

21 Vide art. 110 RCD, art. 111 RPA, art. 102, RPV... y así sucesivamente. Por supuesto eso implica que, por paralelismo, solo los Grupos pueden sostener Votos Particulares, y así sucede, ad exem vide art 126 RPA. Como no hay regla sin excepción, los reglamentos del Parlament de Catalunya y del Parlamento gallego configuran la presentación de enmiendas a la totalidad en términos similares a la de las proposiciones de ley: puede ser presentadas, además de por los Grupos, por un número determinado de diputados (cinco en el caso catalán)

22 Vide art. 74.2. RCD, art. 85 RS, art. 83 RPA, o art. 69 RCV.

23 Vide art. 110.1. RCD o art. 114 RP An o art. 108.2 RCV, la regla es general y se da en todos los reglamentos parlamentarios.

exige la firma, bien porque esta acredita el cumplimiento del requisito: el Grupo tiene «conocimiento». La doctrina ha discutido cual es el estatuto de ese «conocimiento», llevando, a mi juicio, la razón García Roca cuando sostiene que una vez satisfecho el deber de información al Grupo la denegación de la firma sería arbitraria y abriría la puerta a un eventual recurso de amparo por vulneración del art. 23. CE<sup>24</sup>. En razón de su contenido específico («informar») se trata de un requisito cuya omisión en la presentación es subsanable. La lógica indica que si el titular de la facultad de enmienda singular es el diputado la omisión de la firma no debe impedir la tramitación, ya que la presencia o ausencia de aquella lo que hacen es acreditar si el Grupo respalda o no el ejercicio de la facultad que el parlamentario hace, cosa que hacen explícitamente algunos reglamentos<sup>25</sup>. La figura de la «firma de conocimiento», que recuerda en mas de un punto al instituto del refrendo, como su mismo nombre indica, tiene como alcance primario dejar constancia de que el Grupo sabe de la enmienda, y como alcance secundario que la apoya, en ella lo decisivo es lo primero, pues en otro caso las reglas deberían estar formuladas siguiendo fiel y literalmente las propias del refrendo, haciendo de la firma condición de validez del ejercicio de la facultad.

No obstante el debate sobre el estatuto de la citada firma apenas escapa al ámbito de erudición: la conflictividad causada por la figura es virtualmente inexistente<sup>26</sup>. No hay enmiendas sin firma. Otra cosa son las razones que permiten dar cuenta de esa sorprendente ausencia punto menos que total, de esa absoluta coincidencia entre el Grupo y sus diputados.

Por lo que las funciones de impulso y control afecta la regulación obedece esencialmente a los mismos principios. Obviamente la parte más llamativa, aunque no necesariamente la más importante en la vida parlamentaria real, es aquella que se refiere a los medios extraordinarios de control. Ahora bien, antes de entrar en la cuestión es preciso hacer constar que en punto a la ordenación de los medios extraordinarios el reglamento parlamentario debe compartir el espacio normativo con otras normas, lo que no sucede normalmente en los supuestos ya vistos. En

24 GARCÍA ROCA, J. Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución. Aranzadi. Pamplona. 1998. pp. 316 y ss.

25 Es el caso del RPN art. 126 o del aragonés, art. 123

26 En su estudio sobre las enmiendas en el procedimiento legislativo escriben VISIEDO y SORIANO HERNÁNDEZ:

En todo caso cabe señalar que este debate, a la vista de las contestaciones efectuadas por los distintos Parlamentos Autonómicos a nuestro cuestionario reviste un carácter puramente teórico dado que únicamente en lo casos de Murcia y Castilla-León se hace mención a supuestos en que han existido situaciones de enmiendas presentadas por los diputados sin la firma del portavoz de su grupo siendo en todos los casos subsanados dentro del plazo... vide VISIEDO MAZÓ N, F y SORIANO HERNÁNDEZ, E, Las enmiendas en el procedimiento legislativo. AELPA, Cartagena. 2000 pp. 38 y 39 y cuadro I. p. 161.

un caso la regulación esencial se encuentra en la Constitución, en los demás se halla bien en el Estatuto, bien en la articulación entre normas estatutarias y leyes autonómicas particulares<sup>27</sup>. En el caso de la formación del Gobierno todos los estatutos han imitado el procedimiento de investidura fijado por la Constitución, de tal modo que con sola salvedad de que en las Comunidades Autónomas es normalmente el Presidente del Parlamento el que actúa en el papel de órgano moderador proponente<sup>28</sup>, y su estructura es prácticamente uniforme: intervención del candidato<sup>29</sup> y debate entre este y los portavoces de los Grupos Parlamentarios<sup>30</sup>, con la consecuencia obvia de la exclusión absoluta del parlamentario singular<sup>31</sup>. Algo similar sucede con la cuestión de confianza, que frecuentemente se rige por las mismas normas que la investidura: la reglamentación es uniforme en el sentido de reservar la intervención en el debate a los Grupos<sup>32</sup>.

Más compleja es la regulación de la moción de censura y ello por dos razones: de un lado por que se trata de un instituto que, por definición, exige una iniciativa parlamentaria; del otro por que la racionalización de la que la misma es objeto en nuestro ordenamiento establece regulaciones sustantivas que dejan sólo un espacio accesorio al Derecho producido por las Cámaras. Así los requisitos de válida presentación, las eventuales alternativas, el plazo mínimo antes de comenzar el debate, y antes de proceder a la votación, las mayorías requeridas, etc. viene determinadas por normas constitucionales o estatutarias, y en algún caso legales. Por lo demás la ordenación de la moción de censura sigue fielmente en todos los casos el patrón de los arts. 113/4 CE<sup>33</sup>. Por lo que toca a la iniciativa, a la presentación, las normas constitucionales y estatutarias la atribuyen a un número determinado de parlamentarios (1/10 en el caso del Congre-

27 Como sucede en Cataluña con la ley del Parlamento y el Consejo Ejecutivo o en el País Valenciano con la ley de Gobierno.

28 Técnica que se usa asimismo a nivel estatal en casos como el sueco, vide Ley sobre la Forma de Gobierno C.IV arts. 2 a 4.

29 O de los candidatos si la regulación permite la presentación simultánea de dos o mas, como sucede en el caso valenciano.

30 Vide art. 171.3. RCD, art. 119.1. RPC, art. 138.4. RPAñ o art. 128.4. RPV.

31 Salvo que sea miembro del Grupo Mixto y el mismo acuerde el reparto del tiempo que le corresponde en cuanto tal entre las formaciones en él incluidas.

32 Vide art. 174.3. RCD, art. 151.3. RPV, art. 119 en relación con el art. 122 RPC o art. 136 en relación con el art. 132.6 RCV.

33 Lo que significa la universalización de la moción de censura «constructiva» (que la LOREG extiende a las corporaciones locales de forma constitucionalmente discutible), cuyos inconvenientes son, a estas alturas, claros, como ha puesto de manifiesto la situación actual del Parlamento y el gobierno Vascos: curioso parlamentarismo éste en el que un gobierno minoritario no cae cuando tienen mayoría en la Cámara dos mociones de censura y cuando aquel carece de instrumentos para gobernar.

so, porcentajes mayores en los Parlamentos Territoriales), en consecuencia las normas reglamentarias atribuyen la presentación a los diputados reunidos, no a los Grupos <sup>34</sup>, aunque se trata en el caso de una diferencia formal: sin el concurso de uno o varios Grupos es virtualmente imposible reunir el número de firmas exigidas para la presentación. Empero, formalmente, el acto de presentación de la moción de censura escapa del dominio del Grupo para integrarse en el del diputado

Cuestión distinta es la del debate. Aquí las intervenciones de apertura corren a cargo de uno de los diputados firmantes y del candidato propuesto en la moción, pero a partir del momento del discurso de éste el dominio corresponde al mismo y a los Grupos: fuera de la primera intervención los firmantes no tienen voz en el debate, sólo los Grupos cuentan con ella <sup>35</sup>.

En contraste con lo que sucede en el caso de los medios extraordinarios de control, los medios ordinarios están entregados de modo casi completo a la normación parlamentaria, de tal modo que esta es ampliamente dominante y domina la casi totalidad, frecuentemente la totalidad, del campo normativo correspondiente. Hay que advertir que si el grado de homogeneidad es muy alto en lo que a los medios extraordinarios afecta el mismo es mucho menor en punto a medios ordinarios. Por lo que toca a la pregunta, la mayoría de la reglamentos abandonan la exigencia de la firma de conocimiento y atribuyen la facultad de interrogar al parlamentario singular <sup>36</sup>, no existiendo control directo del Grupo sobre las mismas, no obstante lo cual las reglas que ordenan la precedencia de unas preguntas sobre otras están modeladas al efecto de permitir a los Grupos, si lo desean, «filtrar» las preguntas de sus miembros, al menos en el caso de las preguntas de mayor relevancia, las preguntas con respuesta oral en pleno

<sup>37</sup>

El control del Grupo es mayor en el caso de las interpelaciones. En este caso la regla general es la configuración dualista de la iniciativa de presentación: la interpelación puede ser planteada tanto por el Grupo como por los parlamentarios, bien aisladamente considerados, bien con la

<sup>34</sup> Vide art. 175.1.RCD, art. 121.8 RPC, art. 141.1. RPAn, art. 155.1. RPV, art. 139.1. RCV, etc.

<sup>35</sup> Vide arts. 177.1. y 2 RCD, arts. 121.4 y 8 RPC arts. 141.1. y 2 RPAn, o art. 139.1. y 2 RCV.

<sup>36</sup> Ad exem. Art. 185 RCD, art. 160 RS, art. 132 RPC o art. 140 RPV. En algunas ocasiones no sin dar lugar a la producción de incongruencias, así en las Cortes Valencianas la solicitud de documentación requiere el consabido conocimiento del Grupo (art. 9.1. RCV), pero la presentación de la pregunta no (art. 146 y ss. RCV).

<sup>37</sup> Así art. 188.2. RCD, o art. 160 RS o art. 133 RPC.

<sup>38</sup> Vide art. 180 RCD, art. 128 RS, art. 152 RPAn o art. 135 RPV.



colaboración de otros, con la lógica consecuencia del predominio aplastante de la interpelación planteada por el Grupo <sup>38</sup>. En contrapartida la inclusión en el orden de día y la prelación entre las presentadas se hallan en manos de los Grupos por intermedio de la Junta de Portavoces y de conformidad con las reglas que ordenan los turnos y su atribución, que están modeladas a partir del supuesto de la adscripción a grupo parlamentario concreto de los interpelantes. Si en la iniciativa la homogeneidad es grande la misma no se da en el caso del debate. La razón fundamental radica en que mientras en unos casos (como las Cortes Generales) se mantiene la estructura tradicional de la figura: pregunta de interés general sobre políticas determinadas o la política global del Gobierno, exposición del interpelante, contestación del Gobierno y debate con participación de los Grupos, es decir se mantiene la concepción de la interpelación como medio para suscitar un debate político plural, en otros (como el Parlamento catalán o el valenciano) la interpelación sufre la ablación del debate y se transforma en una suerte de pregunta ampliada con intervención reducida a interpelante y Gobierno. De este modo mientras que en el primer supuesto la fase central de la figura — el debate político plural— está dominada abso- lutamente por los Grupos, que se reservan la intervención <sup>39</sup>, en el segundo la ablación de dicha fase permite abrir un espacio al diputado... siempre que sea éste y no el Grupo el interpelante.

Finalmente por lo que toca a las mociones y proposiciones no de ley, cuya presentación com- porta debates políticos generales de forma y naturaleza cuasi-legislativa, el control por parte de los Grupos vuelve a crecer y el de los diputados a disminuir. Si la iniciativa corresponde nor- malmente a los Grupos <sup>40</sup> no tiene porque quedar reservada sólo a ellos, de tal modo que es fre- cuente admitir junto a aquella la de los parlamentarios, bien sea de forma individual, bien en forma colectiva <sup>41</sup>. Ahora bien ejercida la iniciativa el procedimiento queda poco menos que ín- tegramente en manos de los Grupos, a los que compete presentar enmiendas a mociones y proposiciones <sup>42</sup>, y que, sobre todo, gozan del monopolio de las intervenciones en el debate que constituye la razón de ser del instituto <sup>43</sup>. Muy similar es el caso del debate de la comunicacio- nes presentadas por el Gobierno, con la salvedad de que en este caso la regla del predominio del Grupo hace desaparecer las excepciones: el debate de propuestas gubernamentales no ad- mite la intervención del diputado singular, así la intervención en el debate queda reservada a

39 Vide art. 183 RCD

40 Vide art. 193 RCD, art. 175 RS, art. 154 RPAn, art. 160 RPV.

41 Un buen ejemplo: el art. 134 de RPC.

42 Vide art. 194 RCD, art. 134 RPC, art. 167 RPAn o art. 161 RPV.

43 Vide art. 195 RCD, art. 136 RPC, arts. 154 y 167 RPAn o art. 161 RPV.

los Grupos Parlamentarios<sup>44</sup> y la presentación de propuestas de resolución y el debate sobre las mismas, en su caso, quedan asimismo reservadas a los Grupos<sup>45</sup>. Los debates de política general siguen el mismo patrón: en ellos no opera el diputado.

## V. LAS FACULTADES PROPIAS DEL PARLAMENTARIO

En contraste con la presencia abrumadora del Grupo consagrada por el Derecho escrito el haz de facultades propias que el parlamentario puede ejercer por sí es francamente reducido. Y ello aun cuando demos por supuesto el carácter meramente formal de la «firma de conocimiento». Solicitar documentación, presentar preguntas, bien sea con respuesta escrita, bien sea con respuesta oral (tanto en Pleno como en Comisión), presentar enmiendas de detalle a los proyectos legislativos y, en su caso, iniciar las interpelaciones forman un catálogo de escaso contenido e importancia política y parlamentaria de tono decididamente menor.

Es cierto que hay algunos supuestos (presentación de la moción de censura o planteamiento de una interpelación) que pueden dar al diputado singular cierta relevancia política, pero distan de ser la regla, y cuando tales supuestos pueden ser constitutivos de excepción aparece la necesidad de una iniciativa conjunta de una pluralidad de diputados que, en el mundo real, es inalcanzable si no es el paraván tras el que se ocultan los Grupos.

En resumidas cuentas al parlamentario singular sólo se le entregan dos facultades con relevancia política material: preguntar y votar. Ahora bien, hay que ser consciente que el resultado de un conjunto normativo de ese modo diseñado no puede ser otro que favorecer una masiva predominancia material del Grupo sobre el parlamentario en la vida cotidiana del Parlamento realmente existente. Un bloque normativo diseñado del modo que hemos visto no puede sino generar una realidad material en la que el ejercicio autónomo de las facultades propias que el Reglamento le atribuye por parte del diputado de a pié se tiene que desenvolver en un entorno

<sup>44</sup> Vide art. 146 RCD, art. 182 RS, art. 123 RPC, art. 148 RCV, art. 140 RPG.

<sup>45</sup> Vide art. 197 RCD, art. 124 RPC, art. 140 RPAn, art. 159. RCV, art. 141 RPG. En el caso del Senado el reglamento habilita al Presidente y a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, para establecer un procedimiento *ad hoc*, que suele ser el de las mociones.

sumamente desfavorable. No pertenece al reino de la casualidad que ese ejercicio autónomo sea escaso al punto de bordear la rareza. Con el efecto de retorno natural: generar unos usos aun más hostiles a la iniciativa parlamentaria individual que el conjunto de normas escritas que rigen la vida del Parlamento.

A la hora de la verdad, de la actividad parlamentaria realmente existente, la facultad más relevante del parlamentario singular es, sin duda alguna, el ejercicio del derecho de sufragio. Lógicamente ese ejercicio está mediado por la disciplina de Grupo y/o partido, especialmente en unos Parlamentos como los nuestros en los que la exigencia de disciplina es rigurosa y, además, no existen cuestiones exentas de esa disciplina de voto: los usos obligan al parlamentario a votar siempre de conformidad con las instrucciones del portavoz (que, además, es normalmente el hombre de la dirección del partido en el Grupo). No es sólo que los presupuestos políticos de la condición de representante sitúen a los electos bajo la dependencia de la dirección del partido en cuyas listas han sido incluidos en puestos «de salida» (cosa que no sea da siempre <sup>46</sup>), es que, además, los usos y normas internas de partidos y Grupos no autorizan en caso alguno una decisión autónoma del electo que, caso de que se produjere pretensión de adoptarla sería contemplada por la totalidad de los actores en presencia en términos de deslealtad.

## VI. EL ASUNTO DISCRETO: LAS FINANZAS

El parlamentario electo rara vez, o nunca, tiene que asumir con cargo a sus ingresos y patrimonio, los costes de la elección <sup>47</sup>, en lógica compensación no tiene acceso alguno a las subvenciones versadas por los poderes públicos en concepto de compensación de gastos electorales. Así,

<sup>46</sup> La parte provincial del Senado se elige mediante listas abiertas con posibilidad de «*panachage*», empero al tratarse de una elección que es de un lado subordinada o de segundo orden, y del otro excepcional, tal método de votación se inserta en un entorno dominado por el voto de adhesión a listas definidas por el partido de modo inamovible, y esta última técnica la que tiene tal dominio en el sistema electoral y tal impacto en los usos que deja sin apenas visibilidad al único voto de preferencia que existe en nuestro caso, a lo que contribuye el hecho de que nunca haya habido una elección autónoma a la parte provincial de la Cámara Alta, su elección siempre ha sido simultánea con la del Congreso — y ocultada por ésta—. El efecto ocultación es tan fuerte que el porcentaje de electores que saben que gozan de la facultad de alterar las listas en la papeleta sepia es muy bajo.

<sup>47</sup> La práctica, común hasta 1936, de que el candidato contribuye con sus ingresos presentes o futuros, a los gastos de la elección, en cuya cobertura tiene un papel dominante ha desaparecido. Es el partido el que sufraga la campaña que conduce a la elección. Como mucho el partido puede soli-

las reglas del art. 175 LOREG referidas a la elección de Cortes Generales hacen al partido destinatario directo de los anticipos en concepto de compensación de gastos de correo electoral y de las subvenciones compensatorias cuyo importe se determina después de la votación <sup>48</sup>, y algo similar ocurre con la financiación indirecta con cargo a fondos públicos, cuyo mejor ejemplo es el tiempo de antena en los medios de comunicación de titularidad pública <sup>49</sup>. Como efecto de retorno si el parlamentario no tiene incidencia significativa en punto a ingresos difícilmente podrá tener influencia significativa sobre la política del gasto, aun cuando esta este lejos de carecer de influencia en su elección. Que la financiación de la elección es heterónoma implica que la gestión de la elección también lo será, y que el electo se verá privado de la influencia que pudiera seguirse de las aportaciones obtenidas por su medio o con su influencia.

Junto a los ingresos en concepto de cobertura de gastos electorales los partidos cuentan con los destinados a cubrir los costes de su subsistencia y funcionamiento, junto al ingreso electoral se hallan los ingresos destinados a cubrir los gastos de sostenimiento. Y aquí los parlamentarios sí cuentan con una doble posibilidad de influencia derivada de su contribución: de un lado los fondos asignados por la Cámara para el sostenimiento del Grupo y su asesoramiento y apoyo, del otro las deducciones practicadas sobre sus ingresos por razón del cargo, lo que suele llamarse irónicamente el «impuesto revolucionario».

Los reglamentos parlamentarios, sin excepción, contienen previsiones destinadas a dar cobertura a la financiación de los gastos de sostenimiento y apoyo de los Grupos Parlamentarios <sup>50</sup>. Tales previsiones contemplan el suministro de bienes y servicios con cargo al presupuesto de la Cámara y subvenciones directas calculadas en parte de modo uniforme y en parte en razón de los resultados electorales obtenidos. En principio las subvenciones están destinadas a cubrir los gastos de funcionamiento y los de personal al servicio del Grupo. No obstante sólo muy parcial y minoritariamente ocurre así: la norma consiste más bien en el desvío de tales fondos que,

de militantes, candidatos y cargos públicos aportaciones especiales, bien versadas directamente, bien obtenidas mediante créditos avalados o respaldados por aquellos. Cosa por demás sólo frecuente en formaciones pequeñas.

48 La legislación electoral autonómica es muy similar vide ad exem. LEAn art. 45, LEAr art. 39, LEIB art. 29 LEC-L art. 45, LEV art. 151 o Art.41 LEV. La única excepción de nota es Cataluña: al no haber aprobado el Parlament una Ley Electoral Catalana las elecciones a aquel se rigen por la LOREG.

49 Vide art. 29 LEAn, art. 24 LEAr, art. 23 LEIB, art. 33 LEC-L o art. 83 LEV.

50 Ad exem. Vide art. 28 RCD, art. 34 RS, arts. 13 y 22 RPC, art. 21 RPV, art. 27 RPG, art. 27 RCV.

en lugar de aplicarse a la finalidad señalada, se destinan a subvenir los gastos de sostenimiento de los partidos mismos, en unos casos de forma indirecta (el Grupo contrata personal que sirve a los órganos del partido y no al Grupo) y en otro de forma directa (el dinero se transfiere a las cuentas del partido, sin más). Por lo que aquí nos interesa tal tipo de prácticas minan la posición política del Grupo, que pierde el control de unos medios que podría usar para amplificar su influencia y la de sus miembros. No me parece casual que tal tipo de prácticas tenga cobertura legal (lo que impide calificar a ese desvío de fondos en términos de irregularidad jurídica) toda vez que el ar.2.1.b) de la LO 3/87 de financiación de los partidos califica a tales ingresos como propios de los partidos <sup>51</sup>. En este punto la conexión entre la heteronomía del Grupo, ya vista, y el destino de sus fondos me parece evidente.

La otra vía consiste simplemente en la deducción de parte de las retribuciones periódicas que los parlamentarios reciben por parte del Partido. Al efecto no es infrecuente que en la toma de posesión el electo se vea precisado a firmar una autorización en virtud de la cual se establece el ingreso por parte de la Cámara de sus retribuciones en una cuenta del partido que, a su vez, procede periódicamente a pagar al parlamentario previa la correspondiente deducción <sup>52</sup>, si bien parece más extendido el uso de exigir periódicamente el pago de un porcentaje de la asignación a la caja del partido.

Es de notar que en partido con débil capacidad para proporcionar incentivos de identidad y rala afiliación, como los nuestros, los ingresos procedentes de ambas vías tienen un papel importante, en algún caso crucial, en la suficiencia financiera del partido. Y sin embargo, pese al relevante papel de los ingresos parlamentarios en las cuentas del partido, de tal hecho no siguen las consecuencias políticas esperables según la lógica del sentido común. Y es que aquí no manda quien paga, sino quien manda pagar. La heteronomía del Grupo y la debilidad de la posición del parlamentario singular tienen por efecto el obturar cualquier posibilidad de explotar en términos de influencia política esa importante aportación financiera.

51 Para el contexto de ese particular modo de financiación vide MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., Introducción a los Partidos Políticos. Ariel. Barcelona. 1996 pp. 80 y ss.

52 Y ello aun en los casos en los que, como sucede en el Senado, el Reglamento declara a dichas percepciones irrenunciables e irretenibles. Vide art. 23.1. RS.

## VII. LAS AUSENCIAS

Entre las razones fundamentales que permiten dar cuenta de una situación en la que el parlamentario singular está estricta y rigurosamente sujeto a su partido y grupo, contando con una muy escasa capacidad de autonomía, lo que arrastra la paradoja según la cual los representantes inmediatos y directos del soberano constitucional, los únicos de su clase por cierto, se hallan subordinados a instancias y actores que carece de cualquier clase de legitimación democrática, me parece que hay dos que son primarias: la dinámica de los partidos y las enormes lagunas de la regulación parlamentaria de los mismos. La primera se ha usado en no pocas ocasiones para justificar la subordinación de la representación nacional a las cúpulas partidistas sobre la base del doble argumento de la necesidad de los partidos en el Estado Constitucional y de la conveniencia para dicho Estado de un comportamiento disciplinado de los miembros de aquella representación. Sobre la segunda se ha extendido un piadoso silencio.

La primera línea de argumentación adolece del inconveniente propio de las aproximaciones parciales y reposa sobre un error conceptual que me parece grave: cuando se argumenta en términos de sujeción de los parlamentarios al partido se está incurriendo en una doble falacia: entender la relación entre unos y otro en términos de alteridad, como si los parlamentarios no fueren también «partido», y entender por «partido» no la organización, sino su cúpula directiva. Si consideramos que la realidad es otra: que en el mundo real los parlamentarios son parte de la organización (al menos en su inmensa mayor parte), que el Grupo es parte del organigrama del partido, es una organización del mismo, y que, desde luego, el partido no es identificable con su cúpula, ni aun a efectos disciplinarios, el punto de vista cambia sustancialmente. De la segunda nos ocupamos a renglón seguido.

### a) LA FORMACIÓN DEL GRUPO

Las normas reglamentarias contienen una detallada regulación de los requisitos que es necesario satisfacer para poder constituir un Grupo Parlamentario, bien al comienzo de la Legislatura (como en el Congreso) bien en el de cada período de sesiones (como en el Senado), sin embargo las regulaciones vigentes no van más allá de establecer previsiones de comparecencia electo-

ral y tamaño<sup>53</sup>. Ni los reglamentos parlamentarios, ni la muy deficiente regulación material de los partidos (ley 54/78 y parcialmente la ley 21/76) contienen previsión alguna sobre la necesidad de que el Grupo cuente con una normativa propia ni, por lo mismo, puede haber previsión dirigida a ordenar las relaciones entre esa y la regulación interna del propio partido<sup>54</sup>. No previéndose su existencia resulta imposible proyectar sobre aquella las exigencias que dimanarían del art. 6 CE, establecer un régimen de publicidad, material y formal, de las normas propias del Grupo, ni ordenar el sistema de garantía de cumplimiento de las mismas, ni, por supuesto, establecer unas normas comunes de organización y funcionamiento.

De este modo es perfectamente posible que un Grupo carezca de normas internas propias o que, aun teniéndolas, sea virtualmente imposible contar con garantías jurídicas eficaces en orden a garantizar su cumplimiento y respeto<sup>55</sup>. Y, claro está, sin normas y sin garantías de su cumplimiento no queda sino las puras relaciones de poder.

#### b) LA ELECCIÓN DEL EQUIPO DIRECTIVO

Como parte fundamental de la laguna antes mencionada se halla una cuestión clave a la hora de configurar el estatuto político del Grupo, bien como una organización autónoma, bien como una organización heterónoma, y por ello subsidiaria, de otra: el procedimiento de provisión de la dirección de Grupo. El vacío legal posibilita cualquier regulación material, incluyendo las basadas en el «principio de jefatura», y, sobre todo, impide la existencia de cualquier clase de control sobre el cumplimiento de una legalidad interna que en el supuesto que contemplamos es, por definición, inexistente.

Como, a mi juicio, cualquier regulación de la materia que sea capaz de satisfacer las exigencias

53 Y aun así las reglas son deficientes, por ejemplo ¿qué pasa con una coalición electoral que se disuelva al terminar el proceso electoral?

54 La ausencia de previsión no significa que esa reglamentación interna no exista, significa simplemente que la misma no tiene porqué ser pública, y, a demás, no tiene porqué ajustarse a los imperativos del art. 6 CE. Para una exposición sintética de los contenidos de los reglamentos de los dos principales Grupos vide SAIZ ARNAIZ, A., Los grupos parlamentarios. C de los D. Madrid. 1989 pp. 196 y ss.

55 Cosa particularmente notable, sobre todo la última, cuando los estatutos de al menos los partidos principales proceden a alguna clase de integración de los parlamentarios y de los Grupos en su organigrama Así en el caso del PP los parlamentarios forman *ex officio* parte de la Junta Directiva del nivel correspondiente, mientras que en el caso del PSOE los portavoces son *ex officio* miembros de la correspondiente ejecutiva.

del citado art. 6 CE pasa por la elección del equipo directivo por parte de los parlamentarios del Grupo y, eventualmente, por la responsabilidad de los electos ante aquellos, se sigue que cualquier regulación del tema compatible con las normas constitucionales comporta la consagración de la autonomía del Grupo, y, con ella, el cambio de la significación política de una buena parte de las normas reglamentarias que depositan las facultades principales atinentes a la vida interna del Parlamento en los Grupos, ya que las mismas pasarían de ser ejercidas por una dirección al menos en parte heterónoma, a serlo por comisionados de los propios parlamentarios, que de este modo pasarían a operar como el «partido parlamentario» en lugar de constituir una *lunga manus* del aparato del partido, o de su líder. Lo que, a no dudarlo, constituye un excelente motivo a la hora de explicar tan llamativa como crucial ausencia <sup>56</sup>.

Si el Grupo no tiene una organización interna que sitúe en el mismo los poderes de dirección en miembros del propio Grupos electos por sus parlamentarios y responsables ante los mismos, el Grupo está condenado a la heteronomía, a ser una pura correa de transmisión de las decisiones que se toman fuera de él, y normalmente sin su concurso. Y el parlamentario está condenado al papel de peón de brega más o menos notorio.

#### c) LA COMISIÓ N DE DISCIPLINA

Lo anterior nos lleva a la exigencia de la disciplina parlamentaria. Cuestión nada sencilla pues, en mi opinión, llevan buena parte de la razón quienes han señalado que nuestras normas reglamentarias y electorales están diseñadas para impedir la resurrección de la indisciplina parlamentaria, clave o, al menos, una de las claves, de la inestabilidad política y gubernamental de la experiencia republicana.

Al efecto la omisión de regulación en nuestros Reglamentos es completa y total, no hay disposición alguna que contemple la cuestión. Lo que es especialmente llamativo aun por meras razones funcionales: unas normas reglamentarias que atribuyen casi todas las iniciativas a los

<sup>56</sup> Del mismo modo que no se ha hecho una ley de Asociaciones porque su aprobación comportaría la introducción de un control judicial efectivo sobre el cumplimiento de la legalidad interna de los partidos, no hay en los Reglamentos parlamentarios una regulación formal del estatuto y legalidad interna de los Grupos al efecto de evitar la autonomización de estos.



Grupos, que ordenan los debates principales — y buen parte de los que no lo son— en función de los Grupos, de tal modo que las intervenciones, los turnos, los tiempos, etc, se asignan en razón de aquellos, reposan sobre el principio de que quienes ejercen iniciativa, o consumen tiempo y turno e nombre del Grupo actúan efectivamente como portavoces del mismo, principio que, en el estado actual de nuestra reglamentación, reposa sobre una suerte de armonía preestablecida. Que haya disonancia entre el representante de Grupo y éste, o entre éste y el partido es hipótesis no contemplada.

Lógicamente al no haber ni regulación reglamentaria de las normas propias del Grupo, ni regulaciones sobre la conducta política de los miembros de estos, difícilmente puede haber regulaciones que ordenan el ejercicio de la potestad disciplinaria propia del partido parlamentario. Con las consecuencias de rigor.

#### d) LA CLÁUSULA DE CONCIENCIA

No habiendo normas de disciplina difícilmente puede haber espacio para la cláusula de conciencia. Y esa es una omisión llamativa, que aun resulta serlo más cuando se considera que ni siquiera aparece reconocida en los usos parlamentarios. La cuestión me parece relevante no tanto por su entidad material, forzosamente reducida, cuanto por su significación, que es grande. En nuestros Parlamentos ni las normas ni los usos establecen excepción alguna a la disciplina parlamentaria, el parlamentario debe votar siempre y en toda circunstancia de conformidad con las directrices del partido tal y como las expresa el portavoz. Y ello aun en cuestiones que afectan a la moral, las costumbres o las convicciones. Así un parlamentario debe votar siempre con su Grupo aun cuando el sentido del voto que se le impone repugne a su conciencia moral o sea contrario a sus creencias religiosas <sup>57</sup>.

La cuestión me parece relevante de un lado porque muestra con meridiana claridad hasta que punto la posición del parlamentario singular es escasamente relevante en nuestras Cámaras, cuan magro es el margen que se deja a su opinión personal, del otro por lo que revela de la au-

<sup>57</sup> Los intentos de introducir el voto en conciencia (y con el mismo las votaciones no partidistas), de los cuales el más notorio se dio con motivo de la despenalización parcial del aborto en 1984, no han prosperado. El único Grupo que de algún modo lo asume (el de CiU) es, significativamente, una coalición.

toconcepción de nuestros partidos. Porque la ausencia del voto en conciencia de normas y usos parlamentarios sólo tiene sentido si se parte del supuesto de que los partidos (todos y cada uno, por cierto) son portadores de una ideología que tiene respuesta para todos o la mayoría de los grandes problemas que la existencia humana plantea, que es portadora de una imagen del mundo y de la vida de amplia cobertura<sup>58</sup>, imagen de las que es factible deducir normas y pautas de conducta para casi todas, o todas, actividades humanas. Si efectivamente fuere así los partidos, cada uno de ellos, sería portador de un discurso sobre el sentido del mundo, de la vida y del hombre y postularía, en consecuencia, las prácticas sociales destinadas a simbolizar y reafirmar y difundir esa visión, ese discurso. En tal caso no habría lugar a aquella cláusula por que el que adhiere un partido, con más motivo el que es electo en nombre de un partido, adhiere *ex definitione* a una organización portadora de una explicación del mundo. Lo que equivale sencillamente a decir que los partidos son, por definición, confesionales, y que, en consecuencia ni hay ni puede haber partidos laicos.

La ausencia del voto en conciencia viene a poner de relieve dos cosas que, aunque distintas, están relacionadas: no se reconoce el voto en conciencia de las cuestiones que lo merecen porque el partido es insuficientemente laico, toda vez que ese desconocimiento resulta obstativo para la convivencia en la misma organización y bajo el mismo programa o imagen del orden social deseable a ciudadanos de diversas confesiones religiosas o diferentes propuestas éticas. Si no hay voto en conciencia no se reconoce el pluralismo ético o religioso interno, lo que no se hace porque hay uno oficial. De donde el déficit de laicidad. Y es lógico que en una organización sólo imperfectamente laica apenas se reconozca autonomía personal al parlamentario. Ni al Grupo.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

En conjunto los reglamentos parlamentarios otorgan una marcada primacía al Grupo sobre el parlamentario, tanto desde la perspectiva de las facultades que atribuyen a unos y otros, como desde el de la asistencia material, de la que el parlamentario individual sencillamente carece y respecto de la cual el Grupo padece una minoración sustantiva, como vimos. Tal primacía resulta a todas luces excesiva, y ese exceso es una de las causas remotas del deficiente funciona-

58 Amplia, no necesariamente total.

miento de nuestras Asambleas Legislativas. Ciertamente si la Democracia contemporánea es una Democracia de grupos, y pocas dudas pueden haber al respecto, la primacía del Grupo no en si misma es condenable, pues constituye una exigencia del modelo político vigente, empero cabe preguntarse si es necesaria una preeminencia tal que el Grupo acabe por ningunear al parlamentario singular, que es el resultado, buscado o no, de reglamentaciones como las vigentes. Mi opinión es claramente negativa: un grado de preeminencia tal es malo para el Parlamento, para los parlamentarios e incluso para los propios partidos.

Con todo el déficit mayor y mas grave no se halla tanto en la primacía y su grado cuanto en otros dos lugares: de una parte en la falta total de asistencia al parlamentario singular y en el cuasivaciamiento de los recursos destinados en principio al apoyo del Grupo, pues en un estado de la complejidad del nuestro el parlamentario y el Grupo no puede desempeñar a plena satisfacción sus funciones sin el auxilio de medios materiales de los que ahora no disponen y sin el apoyo del personal especializado del que en estos momentos carecen casi completamente los primeros y prácticamente los segundos; de la otra la naturaleza corporativa del Grupo parlamentario y sus consecuencias actuales: imposibilidad de agrupaciones transversales, extrema dificultad o imposibilidad de formar comisiones parlamentarias consultivas integradas por parlamentarios y miembros de ONG, expertos, grupos de interés, etc, dificultad para articular la intervención de actores sociales en el procedimiento legislativo y así sucesivamente, pero sobre todo la naturaleza heterónoma del Grupo y de su dirección, que vician el funcionamiento de las disposiciones reglamentarias y someten a los parlamentarios a un encuadramiento de naturaleza vertical que es disonante con los principios sobre los que se asienta una democracia parlamentaria. No es de extrañar que, anotada esa disonancia de principio, haya que sostener que ese encuadramiento tiene consecuencias de hecho francamente indeseables. Y es que Xisco tenía razón: entre un Grupo y un regimiento — prusiano o no— debería haber algunas diferencias.

Alfara, verano-otoño de 2000.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

AGUILÓ LÚCIA, L.: *Les Corts Valencianes: introducció al Dret Parlamentari Valencià*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1994.

ARCE JANÁRIZ, A.: «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *REDC*, nº41. Madrid.

EMBID IRUJO, A.: *Parlamentos Territoriales*. Tecnos. Madrid. 1987.

GARCÍA ROCA, J.: *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del art.23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona, 1998.

MARTIN CASALS, M.: «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción «concentrada» y de redacción «difusa» de los proyectos de ley», *RCC*, nº1990.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Las instituciones del Gobierno Constitucional*, 2ªed. F.U.S. Pablo-CEU. Valencia, 1994.

– *Introducción a los partidos políticos*. Ariel. Barcelona, 1996.

– *Derecho Constitucional Español*. F.U.S. Pablo-CEU. Valencia, 1997.

MERINO MERCHÁN, J. F.: «Comentario al art. 89 CE», en VV.AA.: *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución de 1978*, 2ªed. EDERSA. Madrid, 1996.

REDONDO GARCÍA, A. M.: «La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución», en VV.AA.: *Parlamento y Justicia Constitucional*. Aranzadi. Pamplona, 1997.

SAIZ ARNAIZ, A.: *Los Grupos Parlamentarios C de los D*. Madrid, 1989.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. L.: *Las minorías en la estructura parlamentaria*. CEC. Madrid, 1995.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario Español*. E-C. Madrid, 1990.

VISIEDO MAZÓN, F., y SORIANO HERNÁNDEZ, E.: *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*. AELPA. Cartagena, 2000.