

Marta Souto Galván
LETRADA DEL PARLAMENTO DE CANTABRIA

LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. 1. El régimen jurídico de la organización de los Grupos Parlamentarios. *a) El principio de autonomía. b) La Constitución española de 1978 y los Estatutos de Autonomía. c) Los reglamentos Parlamentarios. d) Los estatutos de los partidos políticos. e) Los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios.* 2. Notas sobre la organización de los Grupos Parlamentarios. 3. Los Grupos Territoriales del Senado. 4. El Grupo Mixto. 5. Los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo.
- III. LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD.
- IV. CONCLUSIONES.
- BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

La aproximación al estudio de la organización de los Grupos Parlamentarios y su relación con la sociedad presenta ciertas dificultades derivadas de la falta de publicidad de las normas que, en mayor medida, regulan la organización de los Grupos Parlamentarios y de que la relación de éstos con la sociedad no es una cuestión jurídica sino política que se desarrolla en la práctica sin presupuestos teóricos definidos.

La relación entre ambos temas se deriva del hecho de que, en la actualidad, e independientemente de la valoración sobre esta realidad, los Parlamentos son Parlamentos de Grupos. La relevancia que han asumido los Grupos Parlamentarios en el sistema constitucional español, derivada primordialmente de las funciones que les otorgan los Reglamentos parlamentarios, trae como consecuencia que, si una de las principales propuestas de la necesaria adecuación de la institución parlamentaria al siglo XXI es el acercamiento del Parlamento a la sociedad, uno de

los cauces a través de los cuales ha de lograrse dicho objetivo es el Grupo Parlamentario. Ello requiere conocer la propia organización del Grupo Parlamentario para determinar a quién han de dirigirse las demandas de la sociedad y precisar el procedimiento y los cauces para facilitar dicha relación.

II. LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La organización de los Grupos Parlamentarios nos lleva, en primer lugar, a la aproximación a las diferentes normas que contemplan esta materia para, a continuación, exponer siquiera brevemente las distintas estructuras sobre las que se asienta dicha organización. En último lugar nos referiremos a los Grupos Territoriales del Senado, al Grupo Mixto y a los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo.

1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La regulación de los Grupos Parlamentarios está prevista, fundamentalmente, en la Constitución española de 1978, en los Estatutos de Autonomía, en los reglamentos parlamentarios, los estatutos de los partidos políticos y los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, la delimitación del sistema de fuentes de los Grupos Parlamentarios no es una cuestión pacífica en el seno de la doctrina.

Afirma TORRES DEL MORAL que «los reglamentos internos o estatutos de los grupos serían de ineludible estudio sino fuera porque, cuando existen, son en su mayoría secretos¹», en consecuencia, el referido autor, por la no publicidad de los mismos y por la generalidad de estos y de los estatutos de los partidos políticos, prescinde de su estudio.

En todo caso, y si bien no vamos a entrar a analizar la naturaleza de los Grupos Parlama -

1 A. TORRES DEL MORAL, «Los Grupos Parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, Madrid, 1981, pág. 32.

rios, sí debemos referirnos a su configuración para poder determinar qué normas son las que regulan los mismos.

La definición de los Grupos Parlamentarios se deriva tanto de su regulación en el ordenamiento jurídico español como de la práctica política y parlamentaria.

En este sentido, los Grupos Parlamentarios son, en primer lugar, parte de la estructura del Parlamento. Aunque la mayor parte de los reglamentos parlamentarios no los incluyan dentro de la organización del Parlamento ², según la regulación que de los mismos realizan dichas normas, son elementos fundamentales en el funcionamiento de las Cámaras.

En segundo lugar (aunque no necesariamente en este orden), los Grupos Parlamentarios son «la expresión o representación de un partido político en el Parlamento ³».

Finalmente, los Grupos Parlamentarios se han definido como asociaciones o entes asociativos, lo que normalmente va unido al reconocimiento de autonomía para establecer su propia organización.

Estos aspectos han sido utilizados por la doctrina a la hora de definir los Grupos Parlamentarios. En este sentido, CARRO MARTÍNEZ señala que «los Grupos Parlamentarios podrían ser definidos como las asociaciones en las que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido o ideológicas para canalizar con unidad de voto y portavocía, casi toda la actividad parlamentaria ⁴».

Todos los aspectos de los Grupos Parlamentarios a los que nos hemos referido van a condicionar el sistema de normas que los regulan. Junto con las previsiones contenidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, van a ser relevantes a la hora de determinar la organización de los Grupos Parlamentarios, tanto los reglamentos parlamentarios, al ser los Grupos Parlamentarios parte de la estructura de los Parlamentos, como los estatutos de los partidos políticos, al ser los Grupos Parlamentarios, normalmente, la expresión de los partidos políticos en el

² Salvo los Reglamentos de Cataluña (que los regula en la sección primera «De los Grupos Parlamentarios», del Capítulo primero («De los Grupos Parlamentarios y de la Junta de Portavoces», del Título III «De la organización del Parlamento»), de la Asamblea Regional de Murcia (Capítulo I «De los grupos parlamentarios» del Título III «De la organización de la Asamblea») y de las Cortes valencianas (Capítulo I «De los grupos parlamentarios» del Título III «De la organización de las Cortes»).

³ M. RAMÍREZ, «Teoría y práctica del Grupo Parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11 (1979), pág. 13. La generalidad de la doctrina hace referencia a este aspecto de los Grupos Parlamentarios.

⁴ A. CARRO MARTÍNEZ, «Los Grupos Parlamentarios», en *Revista de las Cortes generales*, núm. 17 (1989), pág. 7.

Parlamento y los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios como expresión de la autonomía de los mismos.

a) *El principio de autonomía*

Uno de los principios fundamentales en los que se asienta la organización de los Grupos Parlamentarios y, en virtud de la cual se determina su particular régimen jurídico, es la autonomía de los mismos. Así lo ha puesto de manifiesto la doctrina en la medida en que, en virtud a dicho principio, la organización y el funcionamiento interno de los Grupos Parlamentarios apenas encuentra exigencias⁵ en los reglamentos parlamentarios y se regula en los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios «que son la manifestación más acabada de su reseñada autonomía⁶».

La autonomía de los Grupos Parlamentarios para establecer su propia organización encuentra reconocimiento en algunas normas del ordenamiento jurídico español. En efecto, el artículo 27.5 del Reglamento del Senado establece que «los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de autonomía en cuanto a su organización interna». Asimismo, algunos reglamentos de los Parlamentos autonómicos reconocen expresamente la autonomía de los Grupos Parlamentarios en cuanto a su organización interna y funcionamiento. Es el caso del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias que, en su artículo 34.3, establece que «Los Grupos Parlamentarios gozarán de autonomía en su organización y acción interna» y del Reglamento del Parlamento de Navarra que, en el artículo 35.4, reconoce que «los Grupos Parlamentarios gozarán de autonomía en su organización y actuación interna».

Partiendo de que el régimen jurídico que configura la organización de los Grupos Parlamentarios se asienta en el principio de autonomía, podemos analizar la regulación que, sobre la materia que nos ocupa, realizan las normas del ordenamiento jurídico español.

⁵ Así lo pone de manifiesto A. SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, 1989, pág. 175.

⁶ J. L. GARCÍA GUERRERO, en *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Madrid, 1996, pág. 329.

b) *La Constitución española de 1978 y los Estatutos de Autonomía*

La Constitución española de 1978 no regula la organización de los Grupos Parlamentarios. La única referencia expresa a los mismos es la contenida en el artículo 78 en relación con la composición de la Diputación Permanente, en la medida en que, aunque la Carta Magna haga mención en el artículo 99 de los «grupos políticos con representación parlamentaria», «no tienen por qué coincidir necesariamente⁷ con los Grupos Parlamentarios.

En lo que se refiere a los Estatutos de Autonomía, éstos contienen algunas previsiones sobre los Grupos Parlamentarios, si bien difieren la regulación concreta de dicha materia a los reglamentos de las Cámaras.

En cualquier caso, estas disposiciones se refieren, fundamentalmente, al número mínimo de diputados para formar Grupo Parlamentario como contenido necesario del reglamento⁸, a la formación de los Grupos Parlamentarios⁹ y a las funciones de los mismos y de la Junta de Portavoces.

c) *Los reglamentos parlamentarios*

La mayor parte de los reglamentos parlamentarios no hacen apenas referencia a la organización interna de los Grupos Parlamentarios. Ello no obstante, sí que podemos derivar, de la regulación establecida por los mismos, determinadas reglas sobre la organización de éstos.

En primer lugar, todos los reglamentos parlamentarios exigen que, en el escrito de constitución de los Grupos Parlamentarios, conste el nombre del portavoz y de los diputados que eventualmente pueden sustituirle¹⁰, teniendo en cuenta que algunos Reglamentos limitan el número de portavoces adjuntos¹¹. Además, tanto el Reglamento del Parlamento Vasco como el Reglamento del Parlamento de Cataluña amplían la regulación de la organización y funcionamiento de

⁷ E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid, 1997, pág. 122.

⁸ Artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia, artículo 27.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículo 12.6 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, artículo 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y artículo 26 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

⁹ Artículo 24.7 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y artículo 12.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

¹⁰ Artículo 24.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, artículo 28.1 del Reglamento del Senado, artículo 21 del Reglamento de las Cortes de Aragón, artículo 28.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, artículo 21.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias, artículo 22.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, artículo 23.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia, artículo 23.2 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, artículo 21.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y artículo 30 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

los Grupos Parlamentarios en tanto en cuanto el primero establece, expresamente, que la elección del portavoz y de los sustitutos del mismo corresponde a los Grupos Parlamentarios ¹² y, el segundo, prevé, en este caso, que el nombramiento de los diputados que representan al Grupo Parlamentario, incluyendo al portavoz, le corresponde al propio Grupo Parlamentario ¹³.

En segundo lugar, algunos reglamentos parlamentarios han ampliado los requisitos del escrito de constitución de los Grupos Parlamentarios con la exigencia de que consten, asimismo, los nombres de los cargos directivos del Grupo Parlamentario ¹⁴, pero sin predeterminedar cuáles han de ser estos cargos.

Finalmente, la representación del Grupo Parlamentario la ostenta el Portavoz que se define en los artículos 28.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias y 23.3 del Reglamento de las Cortes Valencianas como representante oficial y en el artículo 39.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid como representante legal.

La regulación de la organización de los Grupos Parlamentarios en los diferentes reglamentos parlamentarios es, a tenor de lo anteriormente expuesto, muy escasa. Por ello, parte de la doctrina ha entendido necesario que dichas normas regulen más exhaustivamente la organización y el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios. Así, CAZORLA PRIETO afirma que «...el Reglamento del Congreso de los Diputados y su versión reformada que no puede tardar ya ha de recoger una referencia al funcionamiento de los Grupos Parlamentarios en el sentido invocado; el papel de éstos últimos en la vida parlamentaria es de tal grado que las disposiciones reglamentarias de la Cámara no pueden abandonar en el olvido total a punto tan trascendental ¹⁵».

En todo caso, la justificación de que, en cuanto a la organización de los Grupos Parlamentarios, los reglamentos parlamentarios se refieran únicamente a la figura del portavoz y de las personas que eventualmente puedan sustituirle, se haya, a nuestro entender, en que es a dichos

11 A dos portavoces adjuntos los artículos 21.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, 18.2 del Reglamento del Parlamento de la Rioja y 39.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. El Reglamento de las Cortes Valencianas establece que podrán tener tres portavoces adjuntos los Grupos Parlamentarios de al menos 20 diputados y dos los demás (artículo 23.2).

12 Artículo 19 del Reglamento del Parlamento vasco.

13 Artículo 20.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

14 Artículo 25.1 del Reglamento de Castilla-La Mancha, artículo 20.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, artículo 20.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, artículo 39.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (sólo a efectos informativos).

15 L. M. CAZORLA PRIETO, *El Congreso de los Diputados (Su significación actual)*. Pamplona, 1999, pág. 92.

cargos a los que las referidas normas otorgan funciones en la actividad parlamentaria, como posteriormente veremos, por lo que tienen, en consecuencia, relevancia externa en la actividad parlamentaria.

d) *Los estatutos de los partidos políticos*

Como hemos señalado anteriormente, la relación existente entre los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios, que ha dado lugar a que éstos se definan como representación de aquéllos en el Parlamento, ha permitido que los estatutos de los partidos políticos también regulen los Grupos Parlamentarios.

Únicamente vamos a referirnos, en este punto, a la regulación que de los Grupos Parlamentarios realizan los Estatutos del Partido Popular y los Estatutos Federales del PSOE.

Los Estatutos del Partido Popular¹⁶ regulan los Grupos Parlamentarios en el Título Tercero, bajo la rúbrica «De los Grupos Institucionales». En los mismos se prevé que la organización y estructura directiva de los Grupos se regirá por lo que dispongan los reglamentos elaborados por cada Grupo que serán aprobados definitivamente por el Comité Ejecutivo del Partido (artículo 45). Ello no obstante, los propios Estatutos contienen algunas previsiones respecto a dicha organización. Por una parte, el Presidente del Partido Popular asume la Presidencia de los Grupos Parlamentarios del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo, de acuerdo con lo establecido en sus respectivos reglamentos (artículo 45.5). Por otra, se atribuye al portavoz del Grupo Parlamentario del Congreso de los Diputados la función de coordinación de la actuación de los Grupos Parlamentarios.

La convocatoria de los Grupos Parlamentarios la realizará el Presidente del Partido o los órganos de dirección de los Grupos y podrá ser solicitada por dos tercios de los miembros del Grupo Parlamentario.

¹⁶ Publicaciones del Partido Popular, XIII Congreso Nacional, enero, 1999.

Finalmente, se establece que sean los órganos directivos de los respectivos grupos los que realicen la propuesta al Comité Ejecutivo del Partido sobre la ordenación de los recursos materiales de los que dispongan.

Los Estatutos del PSOE¹⁷ regulan, asimismo, los Grupos Parlamentarios en los Títulos VII: «Del Grupo Parlamentario Federal del PSOE» y VIII: «De los Grupos Parlamentarios de las Comunidades Autónomas y de los Grupos Socialistas en las Corporaciones Locales».

Respecto a la organización de los Grupos Parlamentarios, únicamente se establece¹⁸ que la elección de los cargos directivos de los Grupos Socialistas le corresponde a los propios Grupos, si bien la Comisión ejecutiva Federal se reserva la posibilidad de proponer a los candidatos para desempeñar dichos cargos. Los cargos necesarios, según los Estatutos, son el Presidente, el Secretario General y el Secretario General adjunto, que constituyen la Comisión Permanente. El resto de los cargos estarán regulados por el reglamento interno del Grupo Parlamentario correspondiente.

En ambos estatutos se atribuyen importantes funciones a la dirección de los partidos políticos respecto de la organización de los Grupos Parlamentarios. La diferencia fundamental radica en que esta preeminencia se refiere, fundamentalmente, en el caso del Partido Popular a las normas por las que se rigen los Grupos Parlamentarios y en el caso del PSOE a la elección de los cargos directivos.

e) *Los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios*

La principal cuestión que se nos suscita respecto a los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios es la relativa a la publicidad de los mismos.

Ya TORRES DEL MORAL afirmó la necesidad de publicación de los reglamentos internos de los Grupos parlamentarios en el «Boletín Oficial de las Cortes cuando se constituyan los mismos al inicio de la legislatura»¹⁹ y es una exigencia que se ha seguido manifestando en la doctrina hasta las aportaciones más recientes. Afirma VÍBORAS JIMÉNEZ²⁰ que «debería exigirse a los Grupos que remitiesen, junto con el escrito de constitución, un reglamento de funciona-

17 Estatutos Federales del PSOE (elaborados y aprobados en el 34 Congreso Federal, celebrado en Madrid los días 20, 21 y 22 de junio de 1997). Fuente: www.psoe.es

18 Artículo 83.

19 A. TORRES DEL MORAL, «Los Grupos...», *oc.cit.*, pág. 33.

miento, siquiera sea mínimo, que también debería publicarse en el boletín oficial. Si hemos sostenido que, como norma, en nuestro actual sistema político los Grupos Parlamentarios son la expresión de los partidos en la Asamblea, y a los partidos nuestra Constitución les exige *estructura interna y funcionamiento democráticos* — artículo 6—, a los Grupos Parlamentarios, sin menoscabo de su autonomía, también cabría exigirles, cuanto menos, el principio de discusión previa que en cualquier grupo fundamenta las decisiones democráticas, así como la correspondencia en su seno de la disciplina que se imponga con la que se prevea en los referidos reglamentos. Se trata, en cualquier caso, de un asunto vidrioso, pero no una materia que deba dejarse al total arbitrio de los dirigentes de los Grupos, no sólo porque éstos no sólo se financian con medios públicos, sino porque, además, la deducción de que los Grupos Parlamentarios puedan funcionar democráticamente hunde sus raíces en el significado de independencia que el mandato representativo tiene para los parlamentarios — artículo 67.2 CE— y en el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos».

La publicidad de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios es necesaria, independientemente de otras de las razones apuntadas, por lo menos, para el conocimiento de la organización de los Grupos Parlamentarios. Esta afirmación la realizamos porque entendemos que la relación que puede establecerse entre los Grupos Parlamentarios y la sociedad se facilita si se conoce dicha organización. En la práctica, los ciudadanos conocen, a través de las intervenciones parlamentarias y la prensa, quienes son los portavoces de las distintas áreas, y en consecuencia pueden dirigirse a los mismos directamente o al Grupo Parlamentario como tal. Ello no obstante y, en tanto en cuanto no se vulnere la autonomía organizativa de los Grupos Parlamentarios parece más adecuado que, como ya apuntan algunos reglamentos parlamentarios, al exigir la relación de los cargos directivos del Grupo Parlamentario, en el escrito de constitución del mismo, que haya una comunicación oficial y la subsiguiente publicación de dicha organización.

20 J. A. VÍBORAS JIMÉNEZ, «Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma», en *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander 2000, pág. 243.

2. NOTAS SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Como hemos visto, la organización de los Grupos Parlamentarios está prevista fundamentalmente en los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios. Al no haber tenido acceso a suficientes de las referidas normas, como para realizar un estudio comparado de las mismas, la exposición concreta de la organización la realizaremos partiendo de los reglamentos parlamentarios, de los estatutos de los partidos políticos y de la práctica parlamentaria.

Todos los reglamentos parlamentarios regulan la figura del Portavoz ²¹. Dentro de las funciones que a éste se le atribuyen se encuentran:

1. En relación con la organización del Grupo Parlamentario, la aceptación de nuevos miembros del Grupo Parlamentario (bien porque los parlamentarios hayan adquirido su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, bien porque manifiesten su voluntad, dentro de lo establecido en los reglamentos parlamentarios, de integrarse en dichas organizaciones, los diputados asociados, etc.)
2. En relación con la actividad parlamentaria su principal cometido es formar parte de la Junta de Portavoces. Asimismo le corresponde bien ser el cauce o tener conocimiento de las solicitudes de información que realicen los diputados de su Grupo Parlamentario, la firma de las Proposiciones de Ley que vaya a presentar el Grupo Parlamentario, la firma del escrito de presentación de enmiendas, etc.
3. Finalmente, y en cuanto a las relaciones externas del Grupo Parlamentario, como señalamos al estudiar la regulación de los reglamentos parlamentarios, según se establece expresamente en alguno de ellos, le corresponde asimismo la representación del Grupo Parlamentario.

Se regulan, asimismo, los portavoces adjuntos, a los que le corresponderán las funciones de sustituir al portavoz.

²¹ Vid. nota 10.

Por otra parte, existen otros cargos directivos, como se deriva de los reglamentos parlamentarios²² y de los estatutos de los Partidos Políticos²³. Dichos cargos directivos suelen ser el Presidente, el Secretario general y, en su caso los Secretarios adjuntos. Según prevén expresamente los estatutos Federales del PSOE, estos cargos son, por lo menos, los anteriormente señalados.

Junto a los diputados que asumen en el Grupo Parlamentario funciones de dirección, existen otros que son los responsables de determinadas áreas que pueden coincidir con las materias que son objeto de las Comisiones Parlamentarias. Dependiendo del número de integrantes del Grupo Parlamentario y de los puestos que le correspondan en Comisión habrá tanto portavoces, como portavoces adjuntos y vocales. En este sentido, señala ARNALDO ALCUBILLA, «Habitualmente cada Grupo Parlamentario atribuye a uno o varios de sus miembros la responsabilidad de seguimiento de un organismo o área de actuación²⁴».

3. LOS GRUPOS TERRITORIALES DEL SENADO

Los artículos 32 y 33 del Reglamento del Senado regulan los grupos territoriales, que pueden constituirse dentro de los Grupos Parlamentarios, lo que ha dado lugar a que la doctrina los haya calificado como órganos internos de los mismos. Así, GARCÍA FERNÁNDEZ²⁵ afirma que se configura el Grupo Territorial «como un órgano del Grupo Parlamentario que, a diferencia de otros posibles órganos (gabinetes técnicos, comités de dirección, etc.) tiene relevancia jurídico parlamentaria. Por otra parte, SÁNCHEZ GARCÍA²⁶ define el Grupo Territorial como un subgrupo parlamentario cuya finalidad consiste en la defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma de la que procede, es una desconcentración del Grupo Parlamentario».

Los Grupos Territoriales son, en consecuencia, parte de la organización de los Grupos Parlamentarios en el Senado. Sin embargo, no en todos los Grupos Parlamentarios pueden constituirse Grupos Territoriales, sino sólo en aquellos Grupos cuyos Senadores hayan sido elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más

²² Vid. nota 14.

²³ Estatutos del PSOE, en el que se reserva la posibilidad de propuesta de los cargos directivos a la Comisión Ejecutiva Federal.

²⁴ E. ARNALDO ALCUBILLA, «El Congreso de los Diputados», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO (Dir.) *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, pág. 353.

²⁵ J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «Los Grupos Territoriales del Senado», en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, Madrid, 1984, págs. 141 y ss.

²⁶ J. SÁNCHEZ GARCÍA, «Los Grupos Territoriales del Senado», en *ob. cit.*, pág. 1176.

Comunidades Autónomas (artículo 32) y deberá estar formado por al menos tres Senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos colegiados superiores de dos o más Comunidades Autónomas.

Para la constitución de los Grupos Territoriales se requiere la presentación de un escrito en el que conste la relación nominal de quienes los integran, la denominación del Grupo con referencia expresa al territorio y al partido, federación, coalición o agrupación al que pertenezcan sus componentes, y el nombre de su representante, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle (artículo 33). Dicho escrito deberá estar suscrito por sus componentes y por el Portavoz del Grupo Parlamentario.

De dicha regulación se deduce por una parte, la triple vinculación del Grupo territorial con un Grupo Parlamentario, de cuya organización forma parte y a cuyo portavoz está sometido desde el momento anterior a su constitución²⁷, con un partido político, al que pertenezcan sus componentes y con una Comunidad Autónoma, por la que han sido elegidos o designados.

En cuanto a la organización del Grupo Territorial, el Reglamento de la Cámara se refiere, únicamente, a la figura del representante del Grupo Territorial.

Es manifiesta, como poníamos de relieve con anterioridad, la relevancia externa de esta parte de la organización de los Grupos Parlamentarios en el Senado, en la medida en que junto con el Portavoz del Grupo Parlamentario, son los únicos que reciben tratamiento por parte del Reglamento del Senado. Sin embargo, su importancia se deriva de las funciones que desempeñan en la Cámara Alta.

En primer lugar, los Grupos Territoriales tienen la posibilidad de asistencia a la Junta de Portavoces cuando el Portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente designe hasta dos representantes de sus Grupos Territoriales o bien porque el Presidente de la Cámara comunique a los Portavoces de los Grupos parlamentarios en los que existieran Grupos territoriales, cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, a efectos de que también puedan asistir los representantes de los mismos (artículo 43).

²⁷ En este sentido afirma GARCÍA ESCUDERO en *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1995, pág. 44, que «el hecho de que la relación nominal de aquéllos deba ir suscrita, además de por sus componentes por portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente mediatiza en cierto modo su constitución o, más exactamente, reitera su carácter dependiente respecto de los Grupos Parlamentarios propiamente tales».

En segundo lugar, se establece la posibilidad de intervención de los Grupos Territoriales en el Pleno de la Cámara, en debates que afecten de modo especial a una o varias Comunidades Autónomas, a cuyos efectos, el Presidente de la Cámara, de acuerdo con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, podrá ampliar el turno de intervenciones (artículo 85).

De las funciones de los Grupos Territoriales se deduce que la razón de incluir en la organización de los Grupos Parlamentarios el criterio territorial para crear subgrupos dentro de los mismos, responde a la necesidad de mejorar la articulación de la defensa de los intereses comunitarios en el Senado. Ello no obstante, la relevancia de los Grupos Territoriales tiene un sentido decreciente ya que, en la reforma del Reglamento del Senado de 1994, se suprimió otra de las funciones atribuidas a los Grupos Territoriales como era la prevista en el artículo 137 del Reglamento referida a la participación de los Grupos Territoriales en la comisión que delibere sobre la autorización de las Cortes de un convenio con su respectiva Comunidad Autónoma, para la gestión y prestación de servicios.

Respecto al funcionamiento que los Grupos Territoriales han tenido en el Senado señala VISIEDO MAZÓN «que el papel de los Grupos Territoriales ha sido más bien escaso y los preceptos del Reglamento parlamentario que, aparentemente activan su participación, no han logrado el objetivo²⁸» y, en esta misma línea, afirma GARCÍA ESCUDERO «es deplorable la escasa, por no decir nula operatividad que han tenido estos Grupos desde su creación por el vigente Reglamento del Senado²⁹», concluyendo que «los Grupos Territoriales ha pasado a la historia con más pena que gloria³⁰».

En cualquier caso, según la citada autora, de los preceptos del Reglamento del Senado se deduce que los Grupos Territoriales tienen carácter específico, dependiente y limitado³¹.

28 F. J. VISIEDO MAZÓN, *La Reforma del senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1997, pág. 153.

29 P. GARCÍA ESCUDERO, en *Los senadores designados...* o. c., pág. 292.

30 P. GARCÍA ESCUDERO, en *Los senadores designados...* o. c., pág. 48.

31 P. GARCÍA ESCUDERO, en *Los senadores designados...* o. c., págs. 45 ss.

Lo que entendemos relevante en la regulación de los Grupos Territoriales es que la organización de los Grupos Parlamentarios responda a las exigencias de la Cámara en la que han de desempeñar sus funciones los mismos. Los Grupos Parlamentarios surgen como asociaciones o entes asociativos en los que normalmente se integran los representantes procedentes de una misma formación política y se organizan partiendo del reconocimiento expreso o tácito de la autonomía de los mismos y de su vinculación con un partido político. El Reglamento del Senado prevé expresamente la posibilidad de que se constituyan dentro del Grupo Parlamentario órganos cuya justificación se haya en la procedencia de una misma Comunidad Autónoma. Se suma así al criterio de la procedencia de un mismo partido político, que procedan, asimismo, de una misma Comunidad Autónoma. Y ello porque, aunque todavía no se hayan dado los pasos necesarios para configurar al Senado como una verdadera Cámara de representación territorial, hay determinados preceptos en su Reglamento en los que subyace como elemento determinante el criterio territorial.

Como posteriormente veremos, en los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo los diputados, dentro de la estructura propia que establezca el Grupo, se organizan en delegaciones nacionales. En consecuencia, dichos subgrupos no son más que organizaciones que se forman en instituciones en las que la procedencia territorial de los parlamentarios es relevante (Parlamento Europeo, Senado). Dicha relevancia, no obstante, estará condicionada a las consecuencias que la norma atribuya a la procedencia territorial que, en el caso del Parlamento Europeo, será determinante en el número de diputados que se exigen para formar un Grupo Parlamentario. A pesar de la importancia que, a nuestro juicio, cobra la procedencia territorial de los diputados en el Parlamento Europeo, en el que, por ejemplo, a cada Estado de la Unión le corresponde un número de diputados determinado, en el que de facto los Grupos Parlamentarios se organizan en delegaciones nacionales y en el que estarán presentes los intereses comunitarios junto con los nacionales, sin embargo, el propio carácter transnacional de dichos grupos «afianza el papel integrador del Parlamento, convierte a aquellos en una posible base para su europeización y aminora su imagen de Asamblea compuesta de la mera suma de representantes nacionales»³².

En la actualidad se han constituido Grupos Territoriales en el Senado, en el Grupo Parlamentario Popular: Grupo Territorial Popular de Andalucía, de Asturias, de Canarias, de Castilla y León, de Castilla-La Mancha, de Galicia, de La Rioja, de Murcia, de Navarra, de Valencia y del

32 M. ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, «Los Grupos Parlamentarios», en *Los Parlamentos en Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, 1997, pág. 170.

País Vasco. Asimismo en el en el Grupo Socialista: Grupo Territorial de los Socialistas de Canarias, «Socialistas de Castilla y León», «Socialistas de Galicia», «Socialistas por Andalucía», y «Socialistas de Catalunya».

4. EL GRUPO MIXTO

En el análisis de la organización de los Grupos Parlamentarios hemos creído conveniente referirnos expresamente al Grupo Mixto por las peculiaridades que, en lo que se refiere a la materia que nos ocupa, se derivan de su régimen jurídico.

En primer lugar, el régimen jurídico al que está sometido el Grupo Mixto es diferente al del resto de los Grupos Parlamentarios. Esta afirmación la realizamos tras analizar la regulación que del Grupo Mixto realizan los distintos Reglamentos parlamentarios. El Reglamento del Congreso de los Diputados no contiene ninguna previsión respecto de la organización del Grupo Mixto y el Reglamento del Senado únicamente se refiere a la figura del Portavoz al establecer en el artículo 30 que «el Grupo Mixto, convocado al efecto por el Presidente de la Cámara, dará a conocer a éste los nombres de quienes hayan de desempeñar respecto de él las funciones de Portavoz, en términos análogos a los previstos en el artículo 28».

Por el contrario, la regulación de los reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas sí que ofrecen diferencias, dignas de mención, del Grupo Mixto respecto a los restantes Grupos Parlamentarios. En primer lugar, algunos reglamentos parlamentarios concretan el régimen jurídico al que está sometido el Grupo Mixto. Así, se prevé que el Grupo Mixto se regirá por los acuerdos que se adopten en el seno del mismo ³³, por su propio Reglamento de Organización y Funcionamiento interno ³⁴ o por Resolución de la Presidencia ³⁵. En el caso de discrepancia entre los miembros del Grupo Mixto, a la hora de establecer las normas por las que se regulan, se prevén distintas soluciones en los diferentes reglamentos parlamentarios. En

³³ Artículo 22.3 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

³⁴ Artículo 21.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. El artículo 45 del Reglamento de la Asamblea de Madrid prevé que el Reglamento se apruebe por mayoría absoluta de sus miembros y en el plazo de cuarenta días desde la constitución de la Asamblea. Artículo 20.4 del Reglamento del Parlamento Vasco.

³⁵ El artículo 24.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas establece que «Por Resolución de la Presidencia de las Cortes podrá regularse las circunstancias específicas que puedan concurrir en el funcionamiento del Grupo Mixto, en especial en lo que se refiere al ejercicio de las iniciativas que a los Grupos Parlamentarios corresponden de conformidad con el presente Reglamento».

primer lugar se ha previsto la posibilidad de que dichas discrepancias se solucionen mediante la aprobación de un reglamento interno de organización y funcionamiento ³⁶ o que sea la Mesa de la Cámara la que solucione las discrepancias ³⁷.

Asimismo, los reglamentos parlamentarios, en el caso de establecer que el Grupo Mixto se regirá por su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, establecen requisitos respecto a su contenido. Exigen que el reglamento interno se adecue a las previsiones del correspondiente reglamento parlamentario ³⁸ y que garantice la pluralidad interna del Grupo Mixto ³⁹.

La principal diferencia que se observa en relación con el resto de los Grupos Parlamentarios es la exigencia de publicidad de los reglamentos internos del Grupo Mixto, que tanto el Reglamento de la Asamblea de Madrid y el Reglamento del Parlamento de Canarias han establecido. En el Reglamento del Parlamento de Canarias ⁴⁰, en el caso de que se aprobara un Reglamento, y en el Reglamento de la Asamblea de Madrid se exige que tras la notificación a la Mesa de la Cámara de la aprobación del Reglamento, éste sea publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid ⁴¹.

En segundo lugar, los reglamentos parlamentarios no sólo han previsto la figura del Portavoz del Grupo Mixto sino que, en muchos casos, prevén la forma de elección o designación del mismo. Este aspecto difiere, asimismo, de lo previsto en las referidas normas respecto a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, que se limitan a establecer dicha figura dejando, en virtud de la autonomía de los Grupos Parlamentarios, la forma de elección a lo previsto por los mismos.

36 El Reglamento del Parlamento de Canarias prevé que se apruebe el mismo en caso de discrepancia en el Grupo, a instancia de cualquier miembro y por mayoría absoluta. Si no se obtiene dicha mayoría será la Mesa de la Cámara la que resuelva sobre las reglas de funcionamiento del Grupo durante toda la legislatura (artículo 22.3).

37 Artículo 24.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Respecto al Parlamento de Canarias vid. nota 16. Si no se llega a un acuerdo en el Grupo Mixto de la Asamblea de Extremadura, será la Mesa, con el parecer favorable de dos tercios de la Junta de Portavoces, la que establezca los criterios de funcionamiento del Grupo Mixto. El Reglamento de la Asamblea de Madrid prevé que si no se aprueba el Reglamento en el plazo establecido será la Mesa de la Cámara la que decida sobre las normas de organización y funcionamiento para toda la legislatura (artículo 45.2) y que «en todo caso, la Mesa resolverá, con carácter general o en cada caso, sobre las discrepancias que surjan entre los miembros del Grupo Parlamentario Mixto respecto a su organización y funcionamiento» (artículo 45.3).

38 Artículo 21.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, artículo 45.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

39 El artículo 22.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias atribuye a la Mesa de la Cámara la supervisión de dicho aspecto. El Reglamento del Parlamento Vasco también exige que el Reglamento permita la expresión de la pluralidad del Grupo Mixto (artículo 20.4).

40 Artículo 22.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

41 Artículo 45.1.

En relación con la elección o designación del portavoz del Grupo Mixto se han establecido diversas soluciones:

1. Designación rotatoria, por orden alfabético, para cada período de sesiones, salvo acuerdo adoptado, bien por mayoría absoluta de sus miembros ⁴² bien por unanimidad ⁴³.
2. Elección del portavoz por mayoría absoluta de sus miembros ⁴⁴.

En la regulación del Grupo Mixto, en consecuencia, se encuentran grandes diferencias con la regulación del resto de los Grupos Parlamentarios, en cuanto a su organización. Estas diferencias se observan en la regulación que realizan los reglamentos parlamentarios que han sido aprobados más recientemente o que han sufrido reformas en este sentido últimamente. La predeterminación de las soluciones sobre el régimen jurídico o la designación de portavoz que ofrecen dichas normas parece justificarse en la propia definición del Grupo Mixto que está compuesto de distintas formaciones políticas. De esta manera se encuentra solución a los posibles enfrentamientos que puedan surgir en el seno del Grupo Mixto y, por otro, no se les reconoce la misma autonomía que a los Grupos Parlamentarios, quizá porque el Grupo Mixto no es la expresión de un partido político concreto en el Parlamento.

5. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

La referencia a la organización de los Grupos Parlamentarios en el Parlamento Europeo tiene su razón de ser en las peculiaridades que se derivan del hecho de que los Grupos Parlamentarios estén formados por delegaciones de diferentes Estados miembros de la Unión Europea, así como por la existencia de órganos propios del Parlamento Europeo como son las delegaciones interparlamentarias.

El Reglamento del Parlamento Europeo ⁴⁵ no establece apenas previsiones respecto a los Grupos Parlamentarios. Su regulación se limita a la contenida en el Capítulo V «De los Grupos

⁴² Artículo 24.4 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

⁴³ Artículo 29.4 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias que exige que dicho acuerdo sea comunicado por escrito al Presidente de la Cámara.

⁴⁴ Artículo 21.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

⁴⁵ Reglamento Interno del Parlamento Europeo (DOCE L 49, DE 19 DE FEBRERO DE 1999).

Políticos» (artículos 29, 30 y 31) en el que no se establece ninguna norma respecto a la organización y funcionamiento de los grupos. En consecuencia, debemos analizar la organización de éstos a través de la información disponible en la página web del Parlamento Europeo. Solamente nos vamos a referir a la organización del Grupo del Partido Popular Europeo (Demócratas- Cristianos) y Demócratas Europeos y del Grupo del Partido de los Socialistas Europeos, siguiendo la misma estructura que hemos seguido hasta ahora en nuestra exposición.

El Grupo del Partido Popular Europeo (Demócratas- Cristianos) y Demócratas Europeos ⁴⁶ se articula a través de la Mesa, los portavoces en las comisiones parlamentarias y la Secretaría del Grupo. La Mesa es el órgano político del Grupo y está formada por la presidencia, los diputados del Grupo miembros de la Mesa del Parlamento, los presidentes de las delegaciones nacionales, los presidentes de los cuatro grupos de trabajo, los presidentes de las comisiones parlamentarias, los presidentes de las delegaciones interparlamentarias, así como por un miembro co-optado por cada diez miembros de una misma delegación.

Junto al Presidente del Grupo hay seis Vicepresidentes, que tienen competencias en relaciones con las instituciones y en relaciones internacionales, y un tesorero.

Por otra parte, el Grupo ha adoptado una organización concreta a los efectos de definir su estrategia política. Esta organización se basa en la creación de cuatro Grupos de Trabajo ⁴⁷ con el objeto de coordinar el trabajo parlamentario de sus miembros en Comisión. Los Grupos de Trabajo adoptan sus conclusiones, que son transmitidas al Grupo reunido en Asamblea, decidiendo en la misma su postura.

46 Fuente: <http://www.europarl.eu.int/ppe/>

47 En la actualidad y según la información obtenida en <http://www.europarl.eu.int/ppe/>, los grupos de trabajo son los siguientes:

GRUPO DE TRABAJO «A»

- Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa.
- Comisión de Desarrollo y Cooperación.
- Comisión de Asuntos Constitucionales.
- Comisión de Peticiones.

GRUPO DE TRABAJO «B»

- Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios.
- Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía.
- Comisión de Empleo y Asuntos Sociales.
- Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo.
- Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades.

GRUPO DE TRABAJO «C»

- Comisión de Presupuestos.
- Comisión de Control Presupuestario.
- Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Comisión de Pesca.

Los portavoces de las comisiones parlamentarias son los coordinadores y vicecoordinadores del Grupo Parlamentario en las Comisiones Parlamentarias. Finalmente, la Secretaría del Grupo está integrada por el Secretario General, Jefe de Gabinete y Secretario General Adjunto, Consejero especial, Secretarios Generales Adjuntos y jefe de prensa.

El Grupo del Partido de los Socialistas Europeos ⁴⁸ se estructura a través de los siguientes órganos: Presidente, Mesa, Coordinadores y Secretariado. La Mesa, que es elegida a principios y mediados de la legislatura por los Diputados del Grupo, organiza sus trabajos y formula las recomendaciones al mismo. Está compuesta por el Presidente, el tesorero y los diputados elegidos proporcionalmente a la representación de su partido en el Grupo.

El Presidente coordina la actividad del grupo asistido por el tesorero y los vicepresidentes ⁴⁹. Asimismo, le corresponden otras funciones como son la coordinación de las relaciones con la familia Socialista, con el Consejo, la Comisión, Gobiernos y Parlamentos nacionales y la coordinación de las actividades de información y de comunicación.

Los coordinadores son los diputados que, a la vez que son portavoces de las áreas correspondientes, ayudan a los diputados, dirigen trabajos controlan el reparto de informes en Comisión y establecen la lista de interventores en las sesiones parlamentarias ⁵⁰. Los coordinadores son elegidos por los diputados socialistas para cada comisión. Finalmente, el Secretariado del Grupo del Partido de los Socialistas Europeos está integrado por el líder y por las Unidades especializadas del Secretariado y cinco sectores dedicados a la Gestión del Grupo y coordinación de sus órganos, Cohesión económica y social, Derechos de los ciudadanos y Asuntos Institucionales, Asuntos Exteriores, Comunicación e Información.

GRUPO DE TRABAJO «D»

- Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores.
- Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior.
- Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor.
- Comisión de Cultura, Juventud, Educación, Medios de Comunicación y Deporte.

48 Fuente: [http:// www.europarl.eu.int/pes/](http://www.europarl.eu.int/pes/)

49 Los Vicepresidentes se ocupan, e la actualidad, de las siguientes áreas, según la información obtenida en www.europarl.eu.int/pes/

50 El Reglamento del Parlamento Europeo establece en el artículo 121, dentro del capítulo dedicado a las normas generales sobre el desarrollo de las sesiones, la lista de oradores en la que serán inscritos los diputados que hubieren solicitado la palabra, en el orden que la hubieran pedido.

De la referida regulación se deduce la presencia de órganos similares en ambos Grupos, como son la Presidencia, las Vicepresidencia y el Tesorero, así como la creación de órganos para coordinar el trabajo parlamentario en los diversos ámbitos materiales en los que dicha institución trabaja.

III. LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD

Hace diez años, y con motivo de unas jornadas sobre «El Parlamento y sus transformaciones actuales», celebradas en Murcia en 1988, escribía el profesor José Ramón Montero sobre la escasa centralidad que los españoles otorgan al Parlamento ⁵¹. Asimismo señalaba que «una mayoría relativa de entrevistados afirmaba en 1988 que tanto los diputados como los senadores representan poco o nada los intereses de las personas que los eligieron» ⁵² y que «En el caso español, es probable que las percepciones críticas sobre la representatividad de los diputados y senadores se deban a una combinación de las circunstancias del nacimiento del sistema de partidos, las condiciones de desarrollo de las prácticas electorales y las normas de funcionamiento de las Cortes» ⁵³. Debido a determinadas razones citadas por el autor ⁵⁴ («opacidad informativa», «escasa fluidez de la información que circula en relación a ellas», «falta de transmisión desde ellas a los ciudadanos», «continua canalización de demandas e intereses sociales hacia el mismo Gobierno»...) «No es extraño entonces que, según comprobábamos anteriormente, sectores sustanciales del electorado crean que sus intereses están deficientemente representados por las personas a las que eligieron...» .

51 J. R. MONTERO, «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales», en A. GARRORENA MORALES, (Ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Murcia, 1990.

52 J. R. MONTERO, «Parlamento y opinión pública: las percepciones...», o.c., pág. 117.

53 J. R. MONTERO, «Parlamento y opinión pública: las percepciones...», o.c., pág. 118.

54 J. R. MONTERO, «Parlamento y opinión pública: las percepciones...», o.c., págs. 120 y 121.

Facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política es una de los objetivos que han de seguir los poderes públicos. No en vano la Constitución Española de 1978 atribuye a los poderes públicos la función de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (artículo 9.2). Por otra parte, la participación de los ciudadanos en la vida política no tiene por qué estar reñida con el sistema de democracia representativa.

Como ha señalado AGUIAR DE LUQUE ⁵⁵, al analizar la democracia directa en el ordenamiento constitucional español, «el sistema parlamentario representativo (i) potencia la participación de todos los intereses sociales relevantes en el tema sometido a consideración, (ii) facilita la negociación y la transacción entre los intereses en presencia, (iii) maximaliza la eficacia y las expectativas de todos los sectores implicados y (iv) favorece el pluralismo...»

Dentro de este marco, el Parlamento ha asumido nuevas funciones (las denominadas «funciones no tradicionales del Parlamento ⁵⁶») dentro de las cuales se ha incluido el fortalecimiento de la participación ciudadana.

La participación de los intereses sociales que potencia el sistema parlamentario representativo se ha desarrollado en los últimos años a través de una serie de mecanismos que o bien han tenido traducción normativa o bien han sido fruto de la práctica. Así, por ejemplo, se han generalizado las Comisiones de Peticiones en la mayor parte de los Parlamentos españoles.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos puede canalizarse también a través de los Grupos Parlamentarios. Con ello se facilita la participación de la sociedad en el Parlamento y, por ser los Grupos Parlamentarios expresión de los partidos políticos en la Cámara, se cumple así mismo la función que estos tienen encomendada de ser «instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 de la Constitución española de 1978).

55 L. AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en G. TRUJILLO, L.LÓ PEZ GUERRA y P. GONZÁ LEZ TREVIJANO (Dir.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, pág. 75.

56 J. TUDELA ARANDA, «Las relaciones con otras instituciones y nombramientos. Otras funciones. Hacia un nuevo modelo de Parlamento», en *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander, 2000, págs. 413 ss.

En todo caso, y si bien «los parlamentarios y sus partidos no quedan obligados, jurídicamente, con el programa y promesas ofertadas a los electores»⁵⁷, la tendencia actual es la de una mayor participación de la sociedad en la institución parlamentaria y un incremento de las relaciones de los ciudadanos con los Grupos Parlamentarios. En este sentido señala ARNALDO ALCUBILLA que «...los ciudadanos cada vez más exigentes en sus demandas de transparencia de las organizaciones políticas y de calidad de los elegidos...si obviamente los partidos políticos cumplen un conjunto de funciones insustituibles en el Estado democrático contemporáneo, el perfeccionamiento de éste demanda un mayor protagonismo de los ciudadanos y la revisión de su forma de integración en aquél»⁵⁸.

Las relaciones de los Grupos Parlamentarios con la sociedad se han visto afectadas, también, por las nuevas tecnologías. Ya se ha señalado como «las nuevas tecnologías de la información y la comunicación suponen un reto institucional de actualización permanente en relación a su utilización en el funcionamiento de nuestras instituciones, lo que implica importantes modificaciones en su propia organización»⁵⁹. Las nuevas tecnologías influyen, asimismo, en el Parlamento y en su funcionamiento, ya que permite a sus usuarios mejorar el acceso a la información y les otorga la posibilidad de comunicarse con sus representantes⁶⁰. Así, señala RECODER DE CASSO que «las nuevas tecnologías, en particular Internet, pueden ayudar mucho a favorecer la comunicación entre el electorado y sus representantes. Llegará un momento en que todos los parlamentarios dispongan de correo electrónico accesible por cualquier ciudadano deseoso de hacer llegar sus denuncias, quejas, ruegos, etc., que luego servirán para que el parlamentario integre las demandas, las articule con las de otros colegas, en su caso, y decida qué tipo de iniciativas plantear en la Cámara, en el grupo parlamentario o directamente ante el Gobierno o la Administración»⁶¹. Hoy, transcurridos dos años desde que se escribieron dichas palabras son ya casi una realidad.

En efecto, todos los Parlamentos españoles cuentan hoy con una página web, a través de la cual se puede acceder a los correos electrónicos de los Grupos Parlamentarios o de los parla -

57 J. L. GARCÍA GUERRERO, en *Democracia...*, o.c., pág. 217.

58 E. ARNALDO ALCUBILLA, «El Congreso de los Diputados», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO (Dir.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, pág. 350.

59 F. PAU I VALL, «Democracia e internet», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, Murcia, 1998, pág. 196.

60 En este sentido F. PAU I VALL, «Democracia e internet», o.c., pág. 199.

61 E. RECODER DE CASSO, «Las Cortes Generales. Reflexiones a los veinte años de la Constitución», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1998, pág. 634.

mentarios individuales. Para facilitar dicha comunicación se han establecido diferentes soluciones técnicas y políticas, como son la de facilitar a través de las páginas web de los Parlamentos los correos electrónicos de los Grupos Parlamentarios⁶² o crear un buzón en la página web del Parlamento, que permite a los ciudadanos dirigirse a los Grupos Parlamentarios de la Cámara expresándoles sugerencias, quejas o comentarios.

En todo caso, y partiendo de que, en su mayor parte, las condiciones técnicas ya están establecidas, las relaciones de los ciudadanos y los Grupos Parlamentarios van a depender de la voluntad de unos y otros. Así y siguiendo a los autores que ya se han ocupado de esta materia, podemos distinguir dentro las posibilidades que abren las nuevas tecnologías dos ámbitos: la información y la comunicación. Es claro y manifiesto que el acceso a la información sobre la actividad parlamentaria es mucho mayor con la aplicación de las nuevas tecnologías. Los ciudadanos podrán conocer los Grupos Parlamentarios existentes en la Cámara, los órganos de trabajo, las materias que son objeto de debate y las posturas manifestadas por los Grupos Parlamentarios en las mismas. Por otra parte, la comunicación entre la sociedad y los Grupos Parlamentarios, cuyo cauce técnico es el correo electrónico va a depender de la participación responsable y fundamentada de la sociedad y de la capacidad de respuesta y la atención que los Grupos Parlamentarios presten a las demandas de la sociedad.

Como señalábamos anteriormente, las posibilidades de relación con los Grupos Parlamentarios proceden del Parlamento y de los partidos políticos, por lo que estos últimos han previsto fórmulas para facilitar dicha relación. El Partido Popular ha establecido diversos canales de comunicación de sus Grupos Parlamentarios con la sociedad. Así, y a modo de ejemplo, el artículo 45.5 de los Estatutos del Partido Popular prevé que la relación de los Grupos Parlamentarios con la representación de los diversos colectivos sociales será coordinada por el Portavoz del Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados. Además, se han creado las Oficinas Parlamentarias⁶³ como cauce de participación ciudadana en las Asambleas autonómicas y en las Cortes generales y como lugar de encuentro de los ciudadanos con los representantes políticos del Partido Popular, para presentar propuestas y realizar consultas, facilitar información sobre la actividad parlamentaria.

⁶² Por ejemplo en www.parlamento-cantabria.es, www.cortesaragón.es ó www.corts.gva.es

⁶³ Fuente: www.pp.es

Por su parte, los Estatutos del PSOE⁶⁴ prevén en el artículo 85 que «en cada circunscripción provincial – o, en su defecto, regional– se creará un Gabinete Parlamentario de Relaciones con la sociedad, que estará formado por parlamentarios europeos, nacionales y autonómicos, en colaboración con las correspondientes Secretarías de Relaciones con la Sociedad y sus grupos y comisiones sectoriales, con el fin de potenciar el diálogo social y la conexión de los parlamentarios con los movimientos sociales y ciudadanos de su circunscripción».

III. CONCLUSIONES

La formación e información de los ciudadanos en los asuntos públicos no tiene porqué ser asumida únicamente por los medios de comunicación. Los parlamentarios pueden asumir parte de esta función. Aunque el Parlamento cuente ya con cauces para facilitar la comunicación con los ciudadanos (Comisión de Peticiones), los Grupos Parlamentarios son un cauce adecuado para desarrollar dicha relación sin someterla a formalidades y no limitarla a la recepción de quejas sino también de sugerencias y de solicitudes de información. Esta tarea conlleva la existencia no solo de medios técnicos sino también de medios personales y no puede, por ello, ser asumida por parlamentarios individuales. «Es el Grupo Parlamentario, trasunto del partido político, el mejor capacitado para recolectar, examinar y repartir la información entre sus miembros⁶⁵».

Si los Parlamentos tienen que fomentar la participación ciudadana y los partidos políticos son instrumento fundamental para la participación política, los Grupos Parlamentarios en su vertiente de expresión de los partidos políticos en el Parlamento tienen que asumir, asimismo, dicha función de fomentar la participación de la sociedad en los asuntos públicos. A ello va a ayudar la implantación de las nuevas tecnologías.

64 Estatutos Federales del PSOE (elaborados y aprobados en el 34 Congreso Federal, celebrado en Madrid los días 20, 21 y 22 de junio de 1997). Fuente: www.psoe.es

65 E. ARNALDO ALCUBILLA, «El Congreso de los Diputados», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, pág. 354.

En todo caso, la organización de los Grupos Parlamentarios es determinante para poder canalizar dicha relación con la sociedad. Siempre con respeto al principio de autonomía, se debería lograr la publicidad de su organización. Así, conocida su estructura se determinaría la responsabilidad sobre las distintas áreas de la actividad parlamentaria, lo que tendría como resultado que los ciudadanos sabrían a quien dirigir sus reclamaciones, sugerencias, etc. y, además la sociedad conocería con mayor precisión que el ámbito de actuación los Grupos Parlamentarios se extiende a toda esta actividad.

BIBLIOGRAFÍA

- L. AGUIAR DE LUQUE, «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, págs. 687 ss.
- M. J. ALONSO MAS, *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, Madrid, 1999.
- E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid, 1997.
- M. ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, «Los Grupos Parlamentarios», en *Los Parlamentos en Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, 1997.
- E. ARNALDO ALCUBILLA, «El Congreso de los Diputados», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, 2000, págs. 347 ss.
- L. M. CAZORLA PRIETO, *El Congreso de los Diputados (Su significación actual)*. Pamplona, 1999.
- A. CARRO MARTÍNEZ, «Los Grupos Parlamentarios», en *Revista de las Cortes generales*, núm. 17 (1989), págs. 7 ss.
- P. GARCÍA ESCUDERO, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1995.

- J. L. GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Madrid, 1996.
- R. MARTÍN MATEO, «Democracia directa, democracia virtual», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6 (Extraordinario), Valencia, 1995, págs. 229 ss.
- J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, 1990.
- F. PAU I VALL (Coord.), *Parlamento y opinión pública*, Barcelona, 1995.
- F. PAU I VALL, «Democracia e internet», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, Murcia, 1998, págs. 195 ss.
- M. RAMÍREZ, *Partidos políticos y Constitución (Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional)*, Madrid, 1989.
- E. RECODER DE CASSO, «Las Cortes Generales. Reflexiones a los veinte años de la Constitución», en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, Madrid, 1998.
- M. SÁ NCHEZ DE DIOS, «La disciplina de partido en los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados», en *Revista de las Cortes Generales*, núm.¿?, págs. 183 y ss.
- J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid, 1984.
- A. TORRES DEL MORAL. «Los grupos Parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, Madrid, 1981, págs. 21 ss.
- J. A. VÍBORAS JIMÉNEZ, «Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma», en *El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander 2000, págs. 231 ss.
- F. J. VISIEDO MAZÓ N, *La Reforma del senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1997.