

TEORIA Y PRACTICA DEL GRUPO PARLAMENTARIO *

Por MANUEL RAMIREZ JIMENEZ

Sumario: I. PROGRESIVO RECONOCIMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y CONDICIONES PARA SU ESTABLECIMIENTO.—II. FUNCIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO.—III. EL PRINCIPIO DE LA DISCIPLINA DE VOTO.—IV. PROBLEMÁTICA DE LA NATURALEZA DEL GRUPO Y DE SU RELACIÓN CON EL PARTIDO.—V. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA: 1. Precedentes inmediatos; 2. Los grupos parlamentarios en la Constitución de 1978; 3. Los grupos parlamentarios en los Reglamentos provisionales de las Cámaras; 4. La relación entre grupo parlamentario y partido a través de los reglamentos de los grupos.

Deben de haber pocas dudas sobre la pluralidad de enfoques que permite el estudio de la figura del grupo parlamentario y la nada fácil red de sus relaciones tanto con el partido mayoritario convertido en Gobierno cuanto con los restantes partidos. Tenemos necesariamente que movernos en un mundo en el que la imprecisión es muy alta y, desde luego, en el que un análisis meramente formal pocas luces arrojaría por sí solo al problema.

Nacidos en la práctica parlamentaria, reconocidos tardíamente y con resistencia por Constituciones o Reglamentos, los

* Una primera versión de este trabajo fue publicada en el número 11 de la *Revista de Estudios Políticos*, correspondiente a septiembre-octubre de 1979, con cuya autorización se reproduce.

grupos han dado vida a su mundo de funciones dentro del Parlamento y han ido creando sus propias pautas de actuación que desde luego van mucho más allá de lo expresamente legislado sobre ellos. El análisis de la práctica parlamentaria se impone para intentar sintetizar cuáles sean esas funciones. El de los textos jurídicos para delimitar el alcance de las mismas. El de sus reglamentos internos para deducir conclusiones sobre su relación con el partido al que parlamentariamente representa. Y de todo ello, en su conjunto, para formular sugerencias en torno a su naturaleza.

Esto es lo que justamente pretenden estas líneas. Abordar esa problemática en su conjunto, sin duda con pocas pretensiones de originalidad, para, al hilo de la exposición, ir destacando y deduciendo las relaciones que componen el triángulo grupo parlamentario, partido en el Gobierno o en la oposición y ejecutiva del partido. Bien entendido que el contenido de dichas relaciones irá apareciendo a lo largo de los sucesivos epígrafes en que dividimos este trabajo y no separadamente en uno de ellos. No puede ser de otra forma si no queremos yugular la riqueza de aspectos que la cuestión plantea. Por eso también el tema de la naturaleza del grupo parlamentario aparece después de haber analizado otros aspectos, en el intento de no quedarnos en una especulación asentada solamente sobre lo que los textos establecen. Lo que sobre su naturaleza digamos ha de tener presente tanto lo que jurídicamente se prevea cuanto lo que realmente se practique.

Y todo lo dicho, claro está, para poder terminar situando el tema del grupo parlamentario en la España de nuestros días. A la vista de la Constitución, de los Reglamentos provisionales de las Cámaras y de los Estatutos de partidos y reglamentos de los grupos. Porque solamente así gozaremos de una visión montada en el previo análisis comparado, siempre necesario para no partir de cero, para reconocer y modificar errores o para sopesar el entusiasmo de los aciertos.

I. Progresivo reconocimiento de los grupos parlamentarios y condiciones para su establecimiento

No es difícil deducir las razones de índole teórica que motivan el hecho del que queremos partir ahora: el tardío reconocimiento formal de los grupos parlamentarios en el campo de la legislación constitucional europea. Las razones, a la postre, se asemejan, cuando no coinciden, con las que también ocasionan otro tardío reconocimiento: el de los partidos políticos. Aunque entre un caso y otro aparecen algunas diferencias que hemos de dejar señaladas.

Hay, en efecto, que retroceder, aunque sea brevemente, a los supuestos que configuran la ideología originadora del parlamentarismo liberal. De esta forma se entenderá cómo la idea unitaria de la soberanía y la configuración de la nación como un todo van a dar vida a la imagen de una Asamblea o Parlamento, encarnación de aquélla y representación de ésta. Frente a la estructuración estamental y frente a los mandatos imperativos del antiguo régimen, la burguesía protagonista del movimiento liberal hará identificar sus intereses con los del todo, destruirá las antiguas y tradicionales divisiones territoriales y fletará el artificio jurídico y constitucional de que sus representantes lo son de la nación en su conjunto. De esta suerte, el diputado representa a la nación y no estará ligado a ningún tipo de mandato imperativo. Su lazo es con el todo y ningún espacio quedará para lo que a la sazón se ve como parte: los partidos. Recuérdese a tal efecto la inicial y fuerte resistencia que durante los años que siguen a la Revolución francesa encuentran los partidos en aquel país. Hechos desaparecer los gremios, manifestada la resistencia a la proliferación de asociaciones por lo que pudieran estar de controladas por las órdenes religiosas, cambiado el sistema territorial y organizativo de las bailías por el uniforme de las circunscripciones, difícilmente podían ser admitidos los partidos que de alguna forma rompían el esquema unitario y centralista recién nacido. La libertad del elegido, individualmente considerado y no representante más que de la nación,

casaba mal con el reconocimiento de estructuras intermedias, partidos o grupos, que venían a empeñar esta forzosamente nítida visión de las cosas (1).

Ocurre, sin embargo, que por razones de puro pragmatismo esta resistencia se vence antes por los grupos parlamentarios que por los partidos. Las agrupaciones de diputados dentro de los Parlamentos y Asambleas es inmediatamente un hecho y si no a nivel constitucional, sí al meramente reglamentario, han de ser finalmente reconocidos y regulados. Los partidos habrán de esperar mucho más hasta que ello ocurra, cuando ocurre, en los distintos textos. Con todo, en Francia, por ejemplo, hay que esperar hasta el Reglamento de las Cámaras de 1910 para encontrar un texto jurídico que establezca la intervención de los grupos en la designación de los miembros de las comisiones. O, como nos recuerda Virga, hasta 1920 los grupos parlamentarios fueron completamente ignorados por los reglamentos parlamentarios en Italia. Justamente con la modificación que en julio-agosto de ese año se lleva a cabo en el Reglamento de la Cámara como consecuencia de la introducción del sistema proporcional, se procede al reconocimiento de la existencia y funciones de los grupos parlamentarios (2).

Vencidas estas iniciales resistencias, los sucesivos reglamentos consignarán ya habitualmente la existencia de los grupos y regularán sus funciones, fundamentalmente en los aspectos relativos a la composición de las Comisiones y la composición de los órganos de gobierno y órganos permanentes de los Parlamentos. A la vez, y como ocurre en todo proceso de reconocimiento jurídico, se comenzarán a establecer las condiciones legales para que pueda darse su constitución, con los requisitos que luego

(1) El discurso ideológico que acompaña este proceso ha sido reiteradamente expuesto y comentado en la bibliografía sobre el nacimiento del nuevo régimen y la conquista del poder político por parte de la burguesía. Escaso interés tendría, por ello, repetir aquí la referencia a trabajos harto conocidos. Únicamente señalaremos que, para el detalle concreto del desarrollo histórico de los acontecimientos en la Revolución francesa y los cambios que la sociedad experimenta, siguen siendo de gran utilidad los estudios de E. J. Hobsbawm y especialmente su obra *The Age of Revolution, Europe 1789-1848*, traducida al castellano como *Las revoluciones burguesas*.

(2) PIETRO VIRGA: *Diritto Costituzionale*. Se cita octava edición. Giuffrè Editore, 1976, p. 201.

veremos. Alemania y sobre todo Bélgica serán los países en los que dicho reconocimiento se hará esperar más.

Como también será mucho más tardía y mucho menos frecuente la aparición de los grupos parlamentarios en los textos constitucionales. Esta aparición está prácticamente unida al hecho mismo de la constitucionalización de los partidos políticos, si bien entre ambas cosas no han dejado a veces de mediar algunas décadas y por diversas circunstancias. Así, el artículo 11 de la Constitución francesa de 1946 menciona a los grupos expresamente al establecer que los *bureaux* de las Cámaras debían componerse con representación proporcional de los grupos existentes. Si la revisión constitucional de 1954 hace desaparecer esta disposición, lo cierto es que el actual Reglamento de la Asamblea dedica su capítulo quinto a los grupos.

En el caso de Italia, el reconocimiento constitucional de los grupos parlamentarios aparece en los artículos 72 y 82 de la vigente Constitución de 1947. El primero de ellos señala que las comisiones permanentes que pueden examinar y aprobar, en algunos casos, los proyectos de ley estarán «formadas proporcionalmente de manera que reflejan la composición de los grupos parlamentarios». El segundo establece similar requisito a la hora de nombrar comisiones de investigación de las Cámaras sobre materias de interés público. Este reconocimiento encuentra, por lo demás, un amplio desarrollo a nivel de reglamento parlamentario y a nivel de la práctica política. Así, como han recordado Virga, Leoni o Ferrando, el nuevo Reglamento de la Cámara de 1964 potencia sensiblemente la figura de los grupos, tanto en los artículos que integran su capítulo sexto («De los grupos parlamentarios y de las Comisiones permanentes») como en algunos otros. Además de regular los requisitos y la forma de su composición, de lo que luego hablaremos, se reitera que las Comisiones especiales que se cree reflejarán la proporción de los grupos parlamentarios (art. 31, apartado 10) o que los presidentes de los grupos parlamentarios tienen audiencia con el presidente de la Cámara para examinar el orden de los trabajos de la Asamblea (art. 13 bis). Similares o parecidos aspectos encontramos en los artículos 16 y 18 del Reglamento del Senado

de la República de 1948 (3). Pero además, y como anunciábamos, la práctica política ha ido más allá en Italia, originando lo que Biscaretti llama «particulares reglas de corrección constitucional». Es el caso, por ejemplo, de la consulta que el jefe del Estado hace a los presidentes de cada uno de los grupos parlamentarios antes de conferir el encargo para la constitución del Consejo de Ministros a alguna personalidad política determinada (4). Como podemos ver, de todo esto se deduce un amplio reconocimiento del juego político y parlamentario que los grupos desempeñan en aquel país.

No tendría sentido seguir deteniéndonos con minuciosidad en la descripción de similares procesos de reconocimiento y **regulación de los grupos en otros países europeos**. Los ejemplos citados se repiten en forma muy parecida, aunque se den diferencias en las fechas de su desarrollo. Diremos solamente que, a nivel constitucional, es sin duda la Constitución de la República portuguesa de 1976 la que más detenidamente reconoce y regula la figura del grupo parlamentario. Los artículos 162, 179, 183 y 197 lo ponen de manifiesto, pero de entre ellos acaso merezcan especial mención los dos últimos. El artículo 183 («De los grupos parlamentarios») especifica, numerándolos, los derechos de cada grupo parlamentario: participar en las Comisiones de la Asamblea, ser oído en la fijación del orden del día, provocar la apertura de debates sobre asuntos de política general, solicitar de la Comisión Permanente que promueva la convocatoria de la Asamblea y recabar la constitución de comisiones parlamentarias de investigación. Y acto seguido establece, con rango constitucional, que «cada grupo parlamentario tendrá derecho a disponer de locales de trabajo en la sede de la Asamblea, así como de personal técnico y administrativo de su confianza, en los términos que la ley establezca». Esto es realmente insólito en un texto constitucional. El artículo 197 también resulta de interés por

(3) PIETRO VIRGA: *Diritto Costituzionale*, 1976; FRANCESCO LEDNI: *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, 1969, y JUAN FERRANDO: «Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica. Especial consideración del caso italiano», en el libro *Teoría y práctica de los partidos políticos*, editado por Pedro de Vega, Edicusa, Madrid, 1977.

(4) PAOLO BISCARETTI de RUFFIA: *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1985. Se cita reimpresión de 1973, pp. 463-464.

cuanto atribuye al grupo parlamentario la facultad de iniciar una moción de censura contra el Gobierno: «La Asamblea de la República podrá votar mociones de censura al Gobierno sobre la aplicación de su programa o algún asunto relevante de interés nacional, por iniciativa de una cuarta parte de los diputados en ejercicio activo de sus funciones o *de cualquier grupo parlamentario*.» La disyuntiva entre un número de diputados o cualquier grupo parlamentario se establece con clara preferencia para este último. No en balde estamos ante una Constitución en la que, como ha apuntado Aguiló Lucia, más se ha avanzado en el reconocimiento de los partidos políticos y de sus grupos, superando notablemente en este punto a la italiana, alemana o francesa (5).

Diremos, finalmente, que a este paulatino reconocimiento de los grupos ha acompañado siempre la fijación de unas condiciones para su establecimiento. Siguiendo a Colliard, que las ha analizado comparativamente (6), estas condiciones pueden reducirse a dos: exigencia de un número de miembros para poder constituirse y correspondencia con un partido político.

El número mínimo de miembros necesarios para constituir un grupo parlamentario varía según los ordenamientos. Tres en Bélgica, cinco en Austria, doce en Canadá, quince en la República Federal de Alemania, siete en Irlanda, veinte en Italia, treinta para la Asamblea Nacional de la quinta República francesa, etc. Y ciertamente, casi siempre dejando la puerta abierta para la constitución de grupos parlamentarios mixtos en los casos de que varias fuerzas no obtengan dicho número de diputados o que éstos, sin pertenencia a partido, decidan agruparse.

El requisito de la correspondencia entre grupo y partido político es igualmente otra constante, aunque no siempre de carácter obligatorio. Lo es, por ejemplo, en la República Federal

(5) LLUIS AGUILÓ LUCIA: «Los partidos políticos en la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976», en el libro ya citado *Teoría y práctica de los partidos políticos*, páginas 292 y ss.

(6) JEAN-CLAUDE COLLIARD: *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 207. Entre la bibliografía francesa sobre el tema resulta igualmente de interés el trabajo de JEAN WALINE «Les groupes parlementaires en France», en *Revue du Droit Public*, noviembre-diciembre 1961, pp. 1170 y ss.

alemana, donde no se pueden inscribir a un mismo grupo más que los diputados elegidos en listas del mismo partido, salvo autorización expresa del *Bundestag*. La exigencia de esta correspondencia resulta una práctica habitual, y obvia, sin necesidad de que se encuentre formalmente establecida. Los escasos ejemplos que podemos encontrar en que así no se hace (algunos casos en la cuarta y quinta República francesa), no invalidan la constante de que los diputados busquen siempre las ventajas que se derivan, constitucional o reglamentariamente, de la pertenencia a un grupo. De aquí también la relativa flexibilidad que muchos partidos establecen en los reglamentos de sus grupos parlamentarios para dar cabida en ellos a diputados independientes que se comprometan a cumplir con la política que dichos partidos marquen en el Parlamento. El partido sumará votos en sus opciones y el diputado se beneficiará de la pertenencia al grupo.

II. Funciones del grupo parlamentario

En el intento de sintetizar el conjunto de roles desempeñados por los grupos parlamentarios, podríamos ensayar un breve catálogo que los contemplara de forma general, sin mucho apego ahora a la normativa comparada. La claridad de la síntesis nos lleva al sacrificio de la referencia legal o reglamentaria, por lo demás señalada en distintos párrafos de estas páginas.

Y en este sentido, acaso convenga distinguir entre aquellas funciones que oficialmente se atribuyen a los grupos en los distintos ordenamientos, de aquellas otras que, reconocidas o no, realmente llevan a cabo. Por supuesto, la relación de estas últimas ha de resultar más imprecisa que la referencia a las primeras, ya que de alguna forma es consecuencia de abstraer lo más significativo y generalizable de entre un conjunto de actividades, variadas y a veces poco precisas, que constituyen el continuo quehacer parlamentario del grupo.

Las dos primeras funciones que citamos se encuentran contenidas y reguladas en la casi totalidad de ordenamientos (Cons-

tituciones, Leyes orgánicas o Reglamentos parlamentarios) que con mayor o menor precisión contemplan la figura del grupo parlamentario. Nos referimos a:

a) Participación de los grupos parlamentarios en la designación de los miembros que han de componer las distintas Comisiones del órgano o de los órganos legislativos. Con esto no se pretende sino que dichas Comisiones vengan a reflejar lo más fidedignamente posible la composición general de la Cámara y el juego o reparto de fuerzas que en ella se da. Estamos ante el lógico corolario del resultado electoral que dio vida a la Asamblea, ya que es en las Comisiones donde normalmente se dan los primeros y más importantes pasos en el proceso de elaboración de las leyes.

b) Participación de los grupos parlamentarios en la designación y composición de los órganos de gobierno y representación de la Cámara. Similar argumento al anterior avala el sentido de esta segunda función, en gran número de casos regulada conjuntamente con la primera. La Presidencia, las Secretarías, la Mesa en su conjunto o las Diputaciones permanentes en los casos de vacación parlamentaria o disolución de los Parlamentos, han de reflejar la relación mayoría-minorías sobre la que descansa el origen pluralista y democrático del órgano hacedor de las leyes.

A partir de aquí las cosas comienzan a ser menos precisas. Lo que sigue no suele estar en las normas que regulan la vida parlamentaria. Puede y suele estarlo en los Estatutos de los partidos o en los Reglamentos de los diversos grupos parlamentarios, aunque no siempre ni con similar alcance y precisión. Pero, a no dudarlo, está en la práctica real de la vida de los grupos parlamentarios y lo está también en ese difícil triángulo de relaciones entre grupo parlamentario, partido político y Gobierno o partido en el Gobierno. Podrían quedar así definidas.

c) Coordinación de las actividades de los parlamentarios, con especial énfasis en lo que Colliard denomina rol de asistencia y rol de filtro.

El papel más importante del grupo parlamentario *ad intra* puede estar, efectivamente, en esta necesidad de dar coherencia.

a los miembros que lo integran, buscando una homogeneidad en las posiciones defendidas. Función íntimamente ligada al principio de la disciplina de voto, como luego veremos, pero que no se acaba en él. La coherencia, la coordinación se buscará por otras muchas vías y entre ellas por la creación de grupos de expertos o grupos de trabajo que, diríamoslo así, sustentan y alimentan la coordinación de posturas entre los miembros del grupo parlamentario. Como recuerda Colliard, tenemos dos buenos ejemplos de cómo esto se lleva a la práctica. Por un lado, los numerosos *Arbeitskreise* que constituyen cada uno de los grupos parlamentarios en el Parlamento alemán. Por otro, los grupos de trabajo formados en función de la materia o en función de la región que hace tiempo pusieron en marcha los partidos parlamentarios británicos (7). Entre nosotros, es una práctica que también ha comenzado a tomar cuerpo en terno a los grupos parlamentarios, aunque no con todo el alcance que sería de desear para obtener una coordinación no exclusivamente basada en la disciplina.

Esta coherencia por la vía de los grupos de estudio permite, como decimos, el establecimiento de un consenso entre los componentes del grupo parlamentario sobre el que luego será más fácil montar una estructura de disciplina de voto. Los argumentos en favor o en contra, según la posición del grupo, tienen una sólida base de partida y se pueden asumir con convicción por los parlamentarios llamados a exponerlos. Pero al mismo tiempo el grupo está prestando una función de asistencia técnica al grupo en el poder o al grupo en la oposición. Los parlamentarios reciben información y documentación, encuentran quien redacte los textos, tienen cerca quien pueda suministrarle argumento. Si esto suele hacerse casi siempre a nivel de grupo, no faltan tampoco algunos ejemplos en los que esta función de asistencia se ha arbitrado incluso a nivel individual o personal. Así, por ejemplo, la atribución en 1976 a cada diputado francés de un ayudante parlamentario retribuido por la misma Asamblea se enmarca en la línea que esbozamos.

(7) COLLIARD, *op. cit.*, p. 208.

La coordinación, en fin, cumple igualmente un papel de filtro. Toda iniciativa de los miembros del grupo habrá de discutirse previamente en el seno del mismo. Allí se expondrán razones y se valorarán conveniencias y estrategias. Y, por supuesto, allí quedarán descartadas las posibles iniciativas inoportunas o no convenientes. La coherencia del grupo permite resolver, tamizar y filtrar en su seno lo que, de no existir, podría llegar a constituir un paso en falso del partido en el escenario de la Asamblea. También en este caso la imposición de la disciplina viene predispuesta por el consenso previo sobre aquellas iniciativas, y sólo aquellas que el mismo grupo ha acordado asumir, hacer suyas y defender en las comisiones o en el hemiciclo. Este rol de filtro es tanto más necesario cuanto más amplio sea el grupo, cuanto más estructurado y representativo sea el partido que encarna.

d) Representación del partido. El grupo parlamentario es, ante todo, la expresión o representación de un partido político en el Parlamento. Constituye su propia razón de ser dentro de un contexto de democracia parlamentaria. No olvidemos que el reconocimiento jurídico de los grupos parlamentarios se ha anticipado en muchas ocasiones al reconocimiento constitucional de los partidos, como respuesta legal a evidentes situaciones de pluralismo ideológico o de intereses dentro de una Asamblea. El grupo llega así a adquirir una vida propia, con estructura bien definida, con líderes y normas que lo definen como institución legalmente independiente. Pero, claro está, prácticamente no lo es. Detrás del grupo hay un partido que se sirve de él como su portavoz parlamentario.

Esto nos lleva necesariamente a detenernos en el intrincado problema de la relación entre uno y otro, entre grupo parlamentario y partido político que representa. Y en este sentido ha devenido clásica la tipología fletada por Duverger hace algunos años, definiendo tres situaciones distintas en esta relación (8). Se trataría, a juicio del profesor francés, de tres fases que corresponden cada una de ellas también a cierto tipo de partido.

(8) MAURICE DUVERGER: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 1957, páginas 211 y ss.

En primer lugar, situación o fase de dominio de los parlamentarios sobre el partido. Es propia de partidos con estructura muy descentralizada, fundados en comités. Partidos de tipo antiguo, burgueses, es decir, partidos conservadores y moderados. En ellos, la intervención electoral y parlamentaria constituye el fin mismo de su existencia, su única razón de ser, la única forma de su actividad.

En segundo lugar, situación de rivalidad entre dirigentes de partido y parlamentarios. Esta rivalidad va tomando cuerpo a medida que crece y se desarrolla la estructura del partido y su organización, lo que ocasiona un debilitamiento de la autoridad de los parlamentarios en favor de un incremento del peso o autoridad de los dirigentes. Gran parte de los partidos socialistas y democristianos se encontrarían incluidos en esta segunda situación. Oficialmente se mantiene la teórica subordinación de los parlamentarios a los dirigentes, pero en realidad el prestigio, las prerrogativas y el medio de vida de aquéllos los va haciendo cada vez más fuertes y más independientes. Y esto origina la tensión o rivalidad. Esta rivalidad llega a beneficiar al sector de los parlamentarios, que encuentran fuerte apoyo en los electores, siempre menos «revolucionarios» y menos «exigentes» que los militantes de su propio partido, del partido gracias al cual han llegado al Parlamento. Y el partido, consciente de ello, ha de poner en práctica una serie de medidas para recordar y mantener la dependencia del Parlamento. Así, limitará su número en los organismos de dirección del partido con objeto de evitar su excesiva influencia dentro del mismo, llegando incluso, en algunos casos, a establecer la incompatibilidad de la situación de parlamentario con la de miembro de la dirección del partido. O tratará de subordinar a los parlamentarios a los organismos directores del partido, individual o colectivamente, sobre todo por la vía de intervenir sus emolumentos, lo que acaba convirtiéndolos en asalariados del partido y de éste dependientes. O, en fin, establecerá fuertes controles de disciplina. No sólo de disciplina de voto, de la que hablaremos más adelante, sino de constante subordinación mediante la obligación de que asistan a reuniones comunes con los dirigentes interiores, de que ex-

pongan y den cuenta de sus actuaciones parlamentarias ante los militantes de base del partido, etc. El problema, nada fácil en sí, acaba complicándose en los casos de partidos que pueden contar con una amplia gama de dirigentes interiores, buenos organizadores o antiguos luchadores por los ideales del partido, pero sin la calidad necesaria, o sin la preparación suficiente para convertirse en parlamentarios. Si la tienen acaban aspirando a ello, con lo que entran en el «diferente» mundo de las pautas de comportamiento y de vida que toda asamblea impone. Por esta complicación, los diputados, sabedores de su fuerza, luchan por ocupar a la vez cargos de representación y dirección dentro del partido, con lo que su poder se afianza. A juicio de Duverger, los partidos con estructura sindical fuerte resisten mejor que los otros la influencia parlamentaria, sin duda porque el armazón de los sindicatos permite establecer una jerarquía interior poderosa capaz de rivalizar con los diputados y capaz, al mismo tiempo, de rechazar la absorción de la doble participación. El partido Laborista británico sería un buen ejemplo de ello, a pesar de sus reglas formales y flexibles de disciplina desde 1945. Por el contrario, los partidos socialistas latinos serían la imagen de una influencia parlamentaria muy profunda (9).

En tercer lugar, y como última situación o fase de las contempladas por Duverger, estaría la de dominio del partido sobre los parlamentarios: es el partido el que dirige a los parlamentarios. El partido pone en práctica toda una serie de recursos para conseguirlo: se busca su desarraigo local o regional sistemático para impedir que conviertan en feudos sus circunscripciones, se eliminan las personalidades, se refuerza el papel de los equipos de estudio que condicionan con sus dictámenes las posteriores actuaciones de los parlamentarios, incluso opta por el acceso de los dirigentes interiores a los puestos parlamentarios, con lo que pueden utilizar el prestigio que confiere la calidad de diputado o de ministro precisamente para reforzar su propia autoridad dentro del partido. El *status* de dirigente predomina sobre el de parlamentario, con lo que el problema de la

(9) DUVERGER, *op. cit.*, p. 225.

tensión o rivalidad queda eliminado. Para Duverger los partidos comunistas se situarían en este tercer supuesto.

Pero curiosamente ha sido esta suerte de unión personal entre dirigente y parlamentario la que ha acabado imponiéndose en la actualidad en la mayoría de los partidos, con lo que las dicotomías señaladas por Duverger han acabado perdiendo vigencia. Como apunta Colliard, han acabado siendo los mismos personajes quienes se encuentran a la cabeza de uno y otro, del partido y del grupo parlamentario. Es el caso de los líderes británicos laboristas o conservadores, el de los jefes de los partidos socialdemócratas de los países nórdicos, el de gran parte de los partidos sólidamente estructurados de la Europa continental. Esta realidad ha acabado minimizando los conflictos entre el partido y su grupo parlamentario, tal como los describía Duverger hace algunos años. Y también, como apuntaba el especialista francés, la situación ha sido más cómoda en aquellos países que optaron por el sistema electoral de representación proporcional, sistema que permite fácilmente a los dirigentes del aparato del partido resultar victoriosos en las elecciones a puestos parlamentarios. La conclusión final y actual la resume Colliard de esta forma: «El grupo parlamentario puede ser considerado como la expresión parlamentaria de un partido político, expresión que está asegurada por los dirigentes de este partido o en estrecha relación con ellos; el hecho de que exista en el seno de los grupos esta alianza partidista explica que la disciplina de voto sea en el grupo una regla general muy fuerte» (10). Pero nos queda una última función que mencionar antes de abordar la problemática de esta disciplina.

e) Control y asistencia del grupo sobre el Gobierno o partido en el Gobierno. Aparece dibujada en algunas de las anteriores funciones descritas, pero sin duda merece un apartado especial. El grupo parlamentario no es sólo representación del partido, sino que cumple con respecto a él tareas de asistencia, colaboración y control cuando éste ocupa el poder. El acto de votar con el Gobierno es ya colaborar con él, pero acaso éste sea el acto final y que se nos muestra más a la vista. Como señala

(10) COLLIARD, *op. cit.*, p. 210.

Polsby, antes el grupo ha sido una auténtica cantera proporcionadora de *élite* al Gobierno, actuando como entidad colectiva para la selección y triunfo de los líderes gubernamentales. En él se suelen forjar muchas de las personalidades que alimentan y permiten el recambio de la *élite* en el poder (11). El paso por el grupo parlamentario proporciona a los dirigentes internos una experiencia de la que antes carecían, los acerca a las distintas y aun contrapuestas visiones de los problemas, los ejercita en el empleo de argumentos para convencer a los adversarios.

Además, la cohesión del grupo a la que antes nos hemos referido constituye, como apunta Epstein, el efectivo soporte de un liderazgo del ejecutivo cuando se trata del partido mayoritario (12). Soporte que vendrá a través de votos, es cierto. Pero que se fraguará con anterioridad conociendo los proyectos del Gobierno, asistiéndole en su preparación, suministrándole datos y conocimientos técnicos antes de hacerlos valer en el hemiciclo. Esta función es especialmente visible en los sistemas de bipartidismo, en los que la unión entre el Gobierno y su grupo parlamentario se hace especialmente significativa. En estos sistemas las reuniones entre el grupo y los dirigentes del partido canalizan las opiniones y demandas del grupo, como nos recuerda Beer que ocurre con el grupo conservador británico con carácter semanal: el jefe de los *whigs* y sus ayudantes hacen llegar al jefe del partido el estado de opinión del grupo parlamentario y le aconsejan en materia de táctica parlamentaria (13). Esto es, a la vez, asistencia y control. El grupo tendrá mucho que decir a la hora de juzgar la oportunidad de un proyecto, ya que tiene en sus manos el deber de su defensa y la responsabilidad de la habilidad para su victoria. Los contactos con los representantes del ejecutivo se establecen tanto para el intercambio de opiniones cuanto para que éstos se aseguren de la posibilidad de triunfo de sus proyectos, atando bien los cabos y no dejando

(11) NELSON W. POLSBY: «Legislatures», *Handbook of Political Science*, vol. 5: «Governmental institutions and processes», Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 283.

(12) LEON D. EPSTEIN: «Political Parties», *Handbook of Political Science*, vol. 4: «Non-governmental politics», Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 268.

(13) SAMUEL H. BEER: «La Gran Bretaña: desde un gobierno de minorías hasta la organización de partidos de masas», recogido en la obra de SIGMUND NEUMANN *Partidos políticos modernos*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 62.

abiertas las puertas a posibles defecciones. Se trata de una de las más importantes funciones que están llamados a desempeñar los grupos de la mayoría que gobierna. Sin ella, el ruedo parlamentario estaría sólo lleno de peligros para el partido en el poder.

III. El principio de la disciplina de voto

La relación entre grupo parlamentario y partido político encuentra su más clara manifestación en la existencia de la disciplina de voto. Sencillamente, los miembros del grupo, al serlo también (al menos normalmente) de un partido y de un partido que los ha llevado a la Cámara, encuentran reducida o suprimida su libertad de optar a la hora de las votaciones, teniendo que seguir las instrucciones que en este sentido reciban del partido. Es el medio más importante de control que el partido articula sobre la actuación del grupo, aunque no el único, como antes hemos analizado. El diputado sigue siendo representante teórico de la totalidad, de la nación, representada en la imagen, ya lejana, de sus electores. Seguirá también existiendo la prohibición constitucional de ligar su actuación al mandato imperativo. Pero entre ambos supuestos incidirá la estructura de partidos que compone la Cámara y que condiciona esta teórica libertad del parlamentario.

Además de las razones que puedan derivarse de la naturaleza misma del grupo, y que veremos al final de estas páginas al analizar la relación entre grupo y partido, está la razón fundamental de que el diputado debe su elección, y sin duda la nueva oportunidad de ser elegido, a un partido político concreto en cuyo grupo parlamentario está inserto. Los gastos que actualmente conlleva una campaña electoral son de tal porte que casi nadie puede afrontarlos sin el respaldo, abierto o solapado, de una estructura de partido. Se produce por todo ello un sustancial cambio en la visión de los diputados. Cambio que Finer describe con estas imágenes: «Es una ilusión, y bastante pueril, creer que los diputados de los Parlamentos son los creadores de la política. Son partes de huestes nacionales en orden de batalla, cuyos objetivos y estrategia han sido preparados con an-

telación (...). No son los miembros los que tienen la iniciativa y la necesidad de pensar, sino los dirigentes del partido. El trabajo de la Asamblea es importante, pero el diputado de tipo medio no puede, ni debe, ni necesita, contribuir demasiado a su ejecución» (14).

Pero acaso haya sido Sartori quien con más sagacidad ha expuesto la realidad de fondo que subyace bajo el tema de la disciplina: la realidad de la situación de dependencia que, en cada caso y para cada partido, tiene un diputado según su relación con éste. Sartori comienza distinguiendo entre la *auto-disciplina* (la que el grupo parlamentario se impone a sí mismo) y la *heterodisciplina* (la que imponen desde fuera los dirigentes del partido al grupo parlamentario). En relación con la segunda, que es la que ahora nos importa, y después de aclarar que no se trata de un mal, sino de una necesidad, señala Sartori que el problema surge cuando un sistema sobrepasa ese «grado razonable» de heterodisciplina necesario para el funcionamiento coherente del conjunto. Dicho en otras palabras, cuando el Parlamento se convierte en un mero juego de partidos y se reduce a un simple papel de caja de resonancia o registro de las previas decisiones de los mismos. Se hace, pues, necesario medir la intensidad de la heterodisciplina. Y en este sentido hay que destacar dos realidades. En primer lugar, que una muy alta disciplina de voto no supone siempre necesariamente que los parlamentarios estén divididos desde el exterior, ya que pueden haberse producido mecanismos de negociaciones, acuerdos y concesiones mutuas previamente, que luego se traducen en el tipo de voto uniforme. Y en segundo lugar, que el grado de dependencia en relación al voto está íntimamente ligado a la clase de parlamentario de que se trate. En la medida en que aumente la mayoría parlamentaria compuesta de políticos profesionales que han hecho carrera en la máquina del partido, en esa misma medida crecerá también la posibilidad de que el Parlamento sea o se convierta en *un doble* de las burocracias de los partidos. Por ello, para medir con criterio pragmático la cuestión de la disciplina es este último el dato que hemos de tener presente:

(14) HERMAN FINER: *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, páginas 471-472.

«la medida en la cual un Parlamento *controlado* permanece, sin embargo, siendo un *controlador* efectivo, no puede ser determinado por el estudio de la disciplina del voto, sino más bien por el conocimiento de la *situación objetiva de dependencia* de los diputados» (15). De esta forma Sartori salva lo primero, la disciplina, que es siempre necesaria, pero la distingue de la repetición absoluta en función de esa total dependencia que cercena la viabilidad, además de la soberanía, de la Asamblea.

En cualquier caso, la característica de una acentuada disciplina de voto en función de los intereses del partido que está detrás del grupo parlamentario, resulta una constante en todos los sistemas parlamentarios vigentes en la actualidad. Se pueden efectivamente apreciar matices atendiendo al tipo de sistema de que se trate y al tipo de partido al que hagamos referencia. Los numerosos trabajos sobre este tema ponen de manifiesto un índice más alto de disciplina en los sistemas bipartidistas, sobre todo en lo referente a votaciones fundamentales que afectan a la propia vida o continuidad del Gobierno: votaciones de investidura y de confianza. También cabe apuntar, como hace Colliard después de analizar diversos casos a nivel comparado, una cierta relación entre el grado de disciplina de voto y el lugar que ocupa el partido en el espectro ideológico del sistema. En principio, cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido mayor será la disciplina de voto que practica su grupo parlamentario. En este caso, los partidos centristas conocerían los casos relativamente más numerosos de situaciones en que esta disciplina no se da. Los partidos en el Gobierno, de acuerdo con estos datos que suministra Colliard, también parecen cuidar y exigir más cabalmente esta disciplina por obvias razones relativas a su propia permanencia en el poder y a su propia labor como Gobierno (16). Pero, insistimos, estamos ante una constante generalizada y constatándola caso por caso no haríamos sino caer en la repetición con ligerísimas variantes. Valga como único ejemplo que en un país como Suecia y durante el año 1966 la media por diputado, agrupados todos

(15) GIOVANNI SARTORI: «L'avenir des parlements», en *Bulletin Sedeis*, Futuribles, número 878, Suplemento. (Futuribles, núm. 74), febrero 1964, pp. 28 y ss.

(16) COLLIARD, *op. cit.*, p. 214.

los grupos parlamentarios, fue de 10 votos contra lo indicado por los partidos sobre un total de 360 escrutinios. Y ello sin olvidarnos de otros casos en los que esta disciplina aparece incluso institucionalizada de forma automática. Se trata, por limitarnos también a un solo ejemplo, al artículo 48 del Reglamento de la Asamblea de la quinta República francesa, que establece que cada presidente de grupo parlamentario vota en la Conferencia de presidentes con tantos votos como miembros cuenta su grupo. Aunque las funciones de esta Conferencia son pequeñas (se limitan a problemas relativos a la fijación del orden del día), no obstante el Reglamento hace ya una presunción legal del principio de la disciplina de forma contundente.

Ante este hecho, claro está, no faltan las críticas. Algunas han quedado apuntadas anteriormente al hablar del riesgo que supone convertir al Parlamento en mera caja de resonancia de las decisiones previas de los partidos. Tampoco faltan autores que recuerdan el mandato representativo de los diputados y la soberanía del Parlamento. Otros se preguntan por el sentido que puede seguir teniendo el hecho mismo de efectuar las votaciones, aduciendo que bastaría sumar el número de mandatos que cada grupo posee para conocer de antemano el resultado. Esto es cierto, como lo es toda la picaresca parlamentaria de forzar las votaciones, de llamar con urgencia a los parlamentarios cuando se debate un problema grave y el partido tiene que obtener una votación en un sentido concreto o, sencillamente, de hacer sonar los timbres que dan la alarma para acudir a votar y solamente a votar.

Pero a pesar de todo ello la disciplina de voto sigue siendo uno de los elementos esenciales para el funcionamiento de un régimen parlamentario moderno, indispensable para que en él puedan jugar todos sus diferentes mecanismos, y sobre todo insustituible, para que un Gobierno repentinamente emplazado por una cierta mayoría no se encuentre bruscamente privado de todas sus posibilidades de acción.

Y hay dos ventajas que esta disciplina de voto comporta y que no conviene olvidar en ningún momento. Estamos, en primer lugar, ante un factor que introduce en la mecánica representa-

tiva y funcional del Parlamento un importante elemento de simplificación. Como señala Colliard, en virtud de ella, el Parlamento no es ya una masa de varios cientos de personalidades fluctuantes e imprecisas, sino un conjunto que comprende, como máximo, cuatro o cinco grandes grupos disciplinados y coherentes, lo que permite saber en todo momento qué solución es aceptable por la Asamblea y cuál no lo es (17). Y, en segundo lugar, existiría una razón o ventaja que podríamos llamar de fidelidad al mismo electorado. Los diputados fueron elegidos fundamental, cuando no exclusivamente, por su pertenencia a un partido político determinado. De ello se deduce que resulte normal el hecho de velar porque sea la voz de tal partido la que se haga oír en el Parlamento, en vez de la aislada de un diputado concreto.

Este supuesto a lo que sí afecta, como señalara King para los modelos de gobierno por mayoría, es al principio mismo de la tradicional separación de poderes, que, a su luz, cobra muy distintos ribetes en lo referente a la relación entre ejecutivo y legislativo. Nos encontramos, ante todo, en presencia de dos poderes que se eligen al mismo tiempo, en la misma consulta electoral y que no contienen clara separación en la medida en que los miembros del ejecutivo pueden serlo también del órgano legislativo: ministros o altos cargos que, a la vez y por haber obtenido escaño en las elecciones, son también diputados. Y además el convencional cuadro de la responsabilidad de uno ante otro se complica precisamente en función de las constantes o alteraciones que este principio de disciplina de voto esté manifestando. Así, según King, la relación entre ejecutivo y legislativo depende: primero, de la relación entre el Gobierno y sus propios diputados; segundo, entre el Gobierno y la oposición, y tercero, entre el Gobierno y los diputados de todos los partidos en aquellas ocasiones en que diputados de partidos opuestos piensen que lo que les une como tales diputados es más importante que lo que les separa como miembros de partido (18). En las posibles variantes de esta relación descansará

(17) COLLIARD, *op. cit.*, p. 218.

(18) ANTHONY KING: «Executives», *Handbook of Political Science*, vol. 5: «Governmental institutions and processes», Eddison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 235.

el éxito o fracaso del grupo en el Gobierno, si bien no sea frecuente la tercera de las posibilidades señaladas por King.

Por último, dejar constancia de las excepciones que el principio de la disciplina de voto suele recoger a nivel comparado. Aunque raras, se dan y como tales hay que entenderlas. En primer lugar, la situación del voto libre, que puede darse bien como supuesto en el que por la índole de la materia sobre la que votar (que en nada comprometa la actividad gubernamental o que afecte a la conciencia de los diputados) el partido estime que procede dicha libertad, o bien, en otro supuesto, como una demostración de fuerza del propio partido. El primero de los supuestos necesita de poca aclaración y es bastante frecuente en cuestiones de escaso interés o en aquellas otras, como la abolición de la pena de muerte o la legalización del aborto, en que no se quiere obligar al diputado a votar en forma contraria a como sus convicciones de conciencia le inclinen a hacerlo. Gran Bretaña, por ceñirnos a los dos ejemplos citados, así lo experimentó en 1964 y 1967, respectivamente. El supuesto de voto libre como demostración de fuerza del partido trata de probar ante la opinión pública, y casi siempre por parte del Gobierno, que éste goza de un amplio respaldo sin reservas por parte de su grupo, incluso si se les deja actuar libremente. Se trata de una medida generalmente pensada para afianzar su propia posición y prestigio o para poner a prueba la del grupo o grupos rivales en el Parlamento. Fue el caso de la actitud del primer ministro británico en lo relativo a las diferentes votaciones que concernían al tema de la entrada de Gran Bretaña en el Mercado Común. La posición del voto libre anunciada el 18 de octubre de 1971 por Edward Heath tenía el doble sentido de probar la unidad de los conservadores ante dicha cuestión y, a la vez, de obligar a los laboristas a sufrir la prueba de su división, bien rehusando la libertad de voto, bien dejando ver públicamente su división en el momento del escrutinio.

En segundo lugar, hay excepción a la disciplina de voto sencillamente cuando se produce rebelión de una parte del grupo que no acepta dicha disciplina y vota en forma contraria a la establecida por el partido. Frente a la generalidad de la disciplina, los casos de estas rebeliones son realmente escasos. Sue-

len afectar a asuntos de pequeña importancia o, al menos, que no comprometen la continuidad del partido en el poder. No suelen tener más consecuencias que las que se derivan para sus propios protagonistas, sobre los que recaen las medidas disciplinarias que todo partido tiene establecidas para impedir o sancionar estas actuaciones: desde las simples llamadas al orden a la expulsión del partido con pérdida de escaño. Los casos más graves que se conocen a nivel de política comparada y que han ocasionado una auténtica caída del partido en el Gobierno se alejan de la imagen de la rebelión circunstancial para acercarse a la de una auténtica escisión. Parte del grupo no puede aceptar la línea política impuesta por la mayoría y acaba saliendo del grupo y del partido, lo que origina como consecuencia una redistribución de las fuerzas políticas existentes en el Parlamento y de las cartas del juego parlamentario. Italia, por ejemplo, ha conocido estas situaciones precisamente en función de escisiones: la escisión de PSI y del PSDI en enero de 1947 ocasiona la retirada del segundo gobierno de De Gasperi; la escisión del PSU y del PSI en julio de 1969, la dimisión del primer gobierno Rumor. Pero insistimos en que en estos casos nos encontramos ante situaciones excepcionales, ya que lo normal es el funcionamiento del principio de la disciplina de voto, y ante situaciones que constituyen auténticas escisiones más que simples rebeliones.

IV. Problemática de la naturaleza del grupo y de su relación con el partido

Al llegar aquí, y antes de abordar la consideración del grupo parlamentario en la normativa parlamentaria y en el derecho constitucional español, vale sin duda la pena detenerse en unas breves consideraciones, derivadas de lo hasta ahora expuesto, que nos permitan el intento de situar la naturaleza del grupo parlamentario.

Si pensamos sobre lo hasta ahora expuesto, concluiremos en la doble circunstancia que la naturaleza del grupo parlamentario presenta. Estamos, a la vez, ante un órgano interno de las Cámaras y una emanación político-parlamentaria de los partidos.

Leoni describe esta dualidad con estas palabras: «Gracias a los grupos parlamentarios pueden los partidos incidir sobre la actividad de la estructura política del Estado, determinando su orientación. Tales órganos, en honor de la verdad, aun estando estrechamente ligados a los partidos de los que son una emanación directa, no son un simple apéndice de ellos, sino que forman parte de la asamblea parlamentaria a la que pertenecen» (19). Los miembros del grupo tienen su origen en la expresión inicial del sufragio que se canaliza en los países democráticos a través y por vía directísima de los partidos políticos. Sin embargo, una vez insertos en la estructura parlamentaria y, sobre todo, una vez reconocidos y regulados por la normativa existente, llegan a asumir un carácter autónomo. Carácter, para mayor complicación de su naturaleza, que no impide, sino que refuerza los lazos disciplinarios y organizativos que, como hemos visto anteriormente, le unen estrechamente al partido.

Es cierto que en el plano puramente jurídico nos encontramos con grupos que han de ser concebidos como instrumentos de las Cámaras. Así se refleja en los reglamentos que regulan el funcionamiento de dichas Cámaras y así tiene que ser por la subsistencia, más teórica que real, del principio de que partimos en estas líneas: la representación de la nación como un todo y la prohibición del mandato imperativo. Por ello, porque son piezas de la Cámara, el reglamento de la misma los regula, les concede derechos y les impone obligaciones. Pero como, a la vez, la dependencia del partido es un hecho real y la subsistencia de que hablamos es más teórica que real, el grupo es también expresión del partido en el Parlamento.

En relación con el primer aspecto, hay un amplio debate entre autores alemanes e italianos que han abordado el tema de la naturaleza del grupo parlamentario. Intentando no perdernos en una polémica interminable, diríamos que entre los primeros, entre los autores alemanes, se toma inequívocamente constancia de que el grupo parlamentario en la actualidad se ha convertido en un órgano, instrumento u «órgano del partido con estructura jerárquica», como lo llama Wildenmann (20). Su constitución

(19) LEONI, *op. cit.*, p. 141.

(20) WILDENMANN: *Partei und Fraktion*, Meisenheim am Glan, 1954, pp. 154 y ss.

vendría a tener el carácter de acto puramente formal y la pertenencia al mismo, como destaca Obermann, resulta una condición para ser «ciudadano del Parlamento con plenitud de derechos» (21). Lo principal resulta ser la vinculación con el partido, lo que acaba convirtiendo a los Parlamentos en grandes asociaciones de grupos parlamentarios.

En Italia, este reconocimiento del grupo parlamentario como órgano del partido ha sido más lento y ha tenido que superar incluso alguna decisión del Tribunal de Roma. Hay, en efecto, una sentencia de éste, de fecha 29 de abril de 1960, en la que se afirma que los grupos parlamentarios son órganos internos de las Cámaras y por ello órganos del Estado, negándoles todo carácter de asociación no reconocida como persona jurídica cuya regulación contempla en aquel país el artículo 36 del Código civil. De esta afirmación derivaba la sentencia: la imposibilidad de que los grupos parlamentarios dieran vida a relaciones jurídicas, públicas o privadas. Los grupos no tenían necesidad de poseer representantes legales y desarrollaban exclusivamente una actividad política.

Esta sentencia fue duramente criticada por no pocos comentaristas italianos. Fundamentalmente, Pietro Rescigno, en un jugoso comentario a la misma un año después, ponía de manifiesto el desfase de la misma, la incoherencia que suponía considerar al grupo parlamentario nada menos que como órgano del Estado y las consecuencias que de una interpretación así se derivaban. Entre otras, la de convertir al Estado en sujeto de las responsabilidades, de toda índole, que pudieran asumir los grupos. Para Rescigno resultaba claro que el grupo parlamentario es esencialmente un órgano del partido, si bien será el grupo el propio responsable de sus actos y de las obligaciones que contraiga. Rescigno recuerda, en apoyo de su tesis, que el mismo Reglamento de la Cámara de Diputados italiana, en su artículo 26, autoriza a la Presidencia a reconocer la constitución de grupos parlamentarios con menos de veinte diputados cuando

(21) OBERMANN: *Alter und Konstanz von Fraktionen, Veränderungen in deutschen Parlamentsfraktionen seit dem Jahre 1920*, Meisenheim am Glan, 1958, p. 101. En esta misma línea está también el trabajo de MARKMANN: *Das Abstimmungsverhalten der Parteifraktionen in deutschen Parlamenten*, Meisenheim am Glan, 1955.

representen a «un partido organizado en el país». Esto confirma que el grupo es órgano y expresión de ese partido (22).

Y así, en posterior sentencia del Tribunal de Apelación de Roma, de 9 de marzo de 1962, comentada ahora por Leoni (23), el tribunal, tras determinar que los grupos parlamentarios «son órganos internos de la Cámara», añade que, sin embargo, «no puede discutirse que los grupos parlamentarios son también de hecho la emanación de los respectivos partidos políticos o, de cualquier modo, la expresión de una determinada orientación o corriente política, y que para poder perseguir y actuar sus propias finalidades políticas en el seno del Parlamento tienen una verdadera autonomía de organización (...) y tienen una verdadera autonomía patrimonial y contable». Por ello, esta sentencia afirma que «todos estos elementos concurren a conferir a los grupos parlamentarios el carácter de una pluralidad de sujetos vinculados entre sí por una comunidad de intereses y de finalidades políticas con una organización interna estable y con un fondo común, por lo que se configuran como *asociaciones de hecho no reconocidas*, a las cuales son aplicables las normas establecidas en los artículos 36 y siguientes del Código civil, que regulan la capacidad sustancial y procesal de tales asociaciones». Como se verá, la variación de criterio es radical. El grupo parlamentario ahora sí aparece como materia del artículo 36 del Código civil, en tanto que asociación de hecho no reconocida. La sentencia que comentamos termina aportando una nueva razón en favor de ello, razón que, a la postre, salva los escollos sobre la responsabilidad por los actos y obligaciones de los grupos a que antes nos referíamos. Los grupos establecen relaciones contractuales con terceros, fuera de todo control y conocimiento por parte del ente institucional al que pertenecen. Piénsese, por ejemplo, en la contratación de personal para sus oficinas o en la de técnicos a los que se pidan estudios o informes remunerados. En este sentido, dice la sentencia, «no es, por supuesto, concebible que las mencionadas relaciones inherentes a un sector de actividad que permanece extraño a las

(22) PIETRO RESCIGNO: Comentario a la sentencia aparecido en *Giurisprudenza Costituzionale* (1961, I) con el título «L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari», p. 303.

(23) LEONI, *op. cit.*, pp. 142-144.

verdaderas y propias funciones institucionales que los grupos desempeñan en el seno del Parlamento, y que son la manifestación intrínseca de la autonomía negocial de los grupos mismos, puedan ser referidas a las Cámaras de Diputados o al Senado, de forma que tales entes y no los grupos singularmente considerados sean titulares de los derechos y de las obligaciones derivados de tales relaciones».

El segundo de los aspectos a que anteriormente nos referíamos, la consideración del grupo como expresión del partido en el Parlamento, casi queda deducido de lo hasta aquí dicho y, sobre todo, de lo que apuntamos al hablar de sus funciones en el epígrafe precedente. El grupo representa en el Parlamento los intereses del partido. El grupo es el vehículo a través del cual el partido puede presionar sobre el ejecutivo. Cuando el partido llega al poder, el grupo será su más firme apoyo en la Cámara y el lugar del que podrá extraer presentes o futuros líderes para el desempeño de las funciones de gobierno ampliamente entendidas. Asistirá al partido en el Gobierno y también, como vimos, realizará una función de filtro. Representará al partido y a la vez controlará su actuación como Gobierno. La red de conexiones es, de esta forma, derivación de su propia razón de ser.

En suma, hemos de concluir con la afirmación de que el grupo parlamentario es fundamentalmente un órgano del partido en el ámbito del Parlamento, esté o no así reconocido formalmente. Y que, por ello y a la vez, se trata también de un instrumento del funcionamiento del Parlamento mismo. Su autonomía con respecto a la Cámara se configura en cuanto que dicho funcionamiento entra en práctica, mientras que su dependencia del partido permanece como una constante al ser instrumento político de éste, con independencia de la problemática de la relación que entre ambos, grupo y partido, se suele presentar y que ya vimos en su momento.

V. Los grupos parlamentarios en España

El estudio de los grupos parlamentarios en nuestro país lo vamos a realizar a través de cuatro apartados que pensamos condensan la problemática que sobre ellos hay que abordar. Ve-

remos los inmediatos precedentes de su regulación en nuestra reciente historia política, el reconocimiento de los grupos en la Constitución actual, su regulación en los reglamentos provisionales de las Cámaras y, finalmente, la relación entre grupo y partido a través de los propios reglamentos de los grupos.

1. PRECEDENTES INMEDIATOS

El rastreo sobre el reconocimiento de los grupos en nuestra historia parlamentaria nos llevaría, como ha señalado Aguiló (24), al precedente del Reglamento de 14 de febrero de 1938 y al posterior y detenido examen del derecho de asociación en nuestra historia política y constitucional. Mas por obvias razones de espacio hemos de descartar esta empresa y limitarnos al inmediato precedente de la España anterior a 1936.

Es, en efecto, con la normativa de la Segunda República española cuando los grupos parlamentarios irrumpen con fuerza en la vida política y parlamentaria del país. Recuérdese que en esos momentos estamos ante la primera manifestación de un auténtico pluralismo democrático en España y que la presencia de los grupos no va a ser sino reflejo de la previa presencia de un sistema de partidos, auténticos protagonistas de la política de cada día.

Poco hay al respecto en la Constitución de 1931. O, al menos, en la letra de la misma, ya que en su espíritu no podía dejar de haberlo dado el proceso que le da origen y la sostiene. Ese poco es la referencia del artículo 62, cuando establece que la Diputación Permanente de las Cortes estará compuesta, como máximo, de «21 representantes de las distintas fracciones políticas» existentes en el Congreso y «en proporción a su fuerza numérica». La denominación utilizada apunta claramente a los grupos representativos de los partidos con presencia parlamentaria.

(24) LLUIS AGUILÓ LLUCIA: «Los grupos parlamentarios» (Notas para su regulación en España), en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 2. p. 27.

El Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 11 de junio de 1931, dedicaba su título III al tratamiento «De las fracciones o grupos parlamentarios», arrastrando la curiosa denominación de «fracciones», pero haciéndola ya equivalente a la generalizada de grupo parlamentario. Sus artículos 11 y 12 establecían la necesidad de que los diputados, al constituirse interinamente la Cámara, declarasen «el partido o fracción» de la misma a que desearan quedar adscritos (aquí se habla directamente de partido y no de grupo, lo que no parece muy correcto), el proceso de formación de los grupos parlamentarios (compuestos, cuando menos, de diez diputados), la posibilidad de constituir grupos «de indefinidos o independientes» en los casos de diputados no adscritos a partido o grupo o «sector afín» (la imprecisión de los términos se incrementa), la presencia de los grupos en las Comisiones y la necesidad de que éstos nombra- sen presidente y secretario a los efectos parlamentarios. Más adelante, el Reglamento provisional, en su artículo 35, ampliará el procedimiento de constitución de las llamadas Comisiones permanentes del Ministerio. Estas se compondrán «de once individuos, que *serán designados por los grupos o fracciones de la Cámara*, previo prorrateo prudencial hecho por la mesa, teniendo en cuenta el número de vocales de la Comisión y el de diputados *afiliados a cada sector*».

Por su parte, el Reglamento definitivo del Congreso de los Diputados, aprobado el 29 de noviembre de 1934, amplía y precisa esta regulación de los grupos. Su artículo 11 recoge de nuevo las características del proceso de constitución de los grupos parlamentarios. El artículo 12 mantiene el mínimo de diez diputados para que pueda constituirse el grupo y establece que los grupos podrán figurar en las Comisiones «en proporción a su fuerza numérica» e insiste en que los grupos parlamentarios han de nombrar un representante cerca de la mesa. Pero añade algo antes inexistente y que evidencia la vinculación entre diputado, grupo y partido, como hemos visto, a nivel comparado: «cuando un diputado deje de pertenecer a una fracción o grupo, cesará asimismo en las Comisiones a que pertenezca o en los cargos parlamentarios que por designación de ellos ostente». El título tercero ha añadido ahora también otro artículo, el número 13, que

admite la posibilidad de constituir en la Cámara grupos de estudio, «para examinar las necesidades o intereses de algún sector económico, cultural o de carácter análogo», que sin formar parte de las Comisiones pudieran, sin embargo, ser oídos por ellas cuando se discutieran problemas que afectaran a su esfera de actuación respectiva. El artículo 52 del Reglamento ha elevado sensiblemente el número de diputados que han de tener las Comisiones: 35 la Comisión de Presupuestos y 21 las de cada Ministerio, insistiendo en que la designación de unos y otros se hará en proporción a la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas «previo prorrateo hecho por el presidente de las Cortes, y para el cual se tendrá en cuenta el número de vocales de la Comisión y el de diputados afiliados a cada una de dichas fracciones». En fin, el Reglamento recoge el mandato constitucional sobre la existencia de una Diputación permanente de Cortes, integrada por el presidente de las mismas y 21 diputados. Y se reitera la necesidad de que estos últimos sean designados en proporción a la fuerza numérica respectiva de las distintas fracciones políticas, previo prorrateo del presidente en la forma ya señalada.

2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Nuestro vigente texto constitucional hace referencia en dos de sus artículos a la figura de los grupos parlamentarios. Diríamos que la primera vez, la del artículo 78, es una referencia en un tema convencional: la composición de la Diputación Permanente que ha de existir en cada una de las dos Cámaras. Esta composición se fija en un mínimo de 21 miembros, «que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica».

Mucho más sugestiva es la segunda referencia que nuestra Constitución hace a los grupos parlamentarios y que realmente constituye una novedad entre nosotros por una parte y una constitucionalización de una práctica extendida a nivel comparado, pero poco mencionada en los textos constitucionales por otra.

Nos estamos refiriendo al artículo 99 del texto, que regula el procedimiento para efectuar el nombramiento del presidente del Gobierno. Recordemos su contenido: «Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.»

La consulta a personalidades representativas de fuerzas políticas a la hora de efectuar el nombramiento de la persona encargada de formar Gobierno es, como sabemos, práctica extendida en la mecánica política de muchos países. Pero nuestro texto constitucional ha querido ir mucho más allá, estableciéndola como paso obligado en el ciertamente algo complicado proceso de nombramiento del presidente del Gobierno. El proceso en sí merecería algún que otro reparo desde el punto de vista de la técnica parlamentaria, pero, sin duda, no es el momento de entrar en ello. Lo que sí destacamos es que el Rey ha de efectuar una consulta previa «con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria». El texto pudo hablar de partidos con representación parlamentaria, pero no lo ha hecho. Como tampoco establece que la consulta sea hecha a dirigentes de los mismos, sino a «representantes designados». Esto da pie para distintas interpretaciones. Entendemos nosotros que el problema deja de serlo precisamente por la consideración de los grupos parlamentarios como órganos parlamentarios de los partidos, así como por la estrecha unión personal que entre grupo y partido suele darse en la actualidad, como vimos al analizar la relación entre uno y otro. Es cierto que se habla de grupos políticos con representación parlamentaria y no específicamente de grupos parlamentarios. Pero entendemos que es a estos últimos a los que el artículo se refiere. Lo contrario llevaría a convertir en sujetos o protagonistas de dichas consultas a personas que pudieran no poseer escaño en el Congreso, en el supuesto, como decimos, cada día más improbable, de que los dirigentes de partidos con representación parlamentaria no fuesen a la vez diputados y miembros del grupo. ¿Se piensa que éste puede designar como inter-

locutor para estos efectos a alguien no parlamentario? No parece muy viable que ésa haya sido la intención de los constituyentes, ya que en ese caso no se cerrarían las puertas de consultas a personalidades, también sin escaño en el Congreso, pero de alguna forma representativas de opiniones o de corrientes de opinión. A juicio de Alzaga. «la terminología empleada, a saber: grupos políticos, puede ser interpretada como sinónimo de partido político o como sinónimo de grupo parlamentario, lo que; como es sobradamente conocido, no son siempre términos sinónimos» (25). Al nuestro, hay que entender que el Rey está obligado a la consulta con los representantes de los grupos parlamentarios. Lo que en virtud de la unión personal citada equivale decir con representantes de los partidos con representación parlamentaria. Mantener la expresión grupo político quizá haya tenido el sentido de no excluir la posibilidad de consulta a coaliciones electorales triunfadoras en elecciones y con pertinente representación parlamentaria. Y referirse a «representantes designados» supondrá, en cualquier caso, limitar la facultad regia de consulta, impidiendo la opción de consultar a su criterio entre personas o líderes del partido que representen distintas tendencias en el seno del mismo. Será al representante designado por el grupo político en cuestión a quien el Rey habrá de tomar como interlocutor.

3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LOS REGLAMENTOS PROVISIONALES DE LAS CÁMARAS

El primer hecho que resulta necesario constatar en el análisis de los reglamentos vigentes, aunque provisionales, del Congreso de los Diputados y del Senado, es precisamente la gran cantidad de referencias que en ellos se hace a los grupos parlamentarios. Frente a la citada experiencia del precedente republicano, los actuales reglamentos citan una y otra vez a los grupos, especifican su composición, delimitan sus funciones y señalan sus órganos. De ahí justamente que ahora resultara

(25) OSCAR ALZAGA: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 627.

enormemente farragosa la pormenorizada referencia a cada uno de sus artículos que de los grupos parlamentarios hablara. Nos limitaremos por ello a destacar los aspectos más sobresalientes y a intentar una sistematización de las funciones en la forma más clara posible.

De entrada, nos parece una novedad digna de ser resaltada la creación, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, de un órgano específico que reúne a los portavoces de los grupos existentes en las Cámaras: la Junta de Portavoces. Se trata de una institucionalización sin precedentes en nuestra historia parlamentaria. Estamos ante órganos de muy amplias funciones y a los que ambos reglamentos dedican varios párrafos. El artículo 27 del Reglamento del Congreso establece que el presidente del Congreso reunirá a la Junta de Portavoces por propia iniciativa o a petición de la mitad más uno de los grupos parlamentarios, y lo hará «para tratar sobre cuantos asuntos atañan a la ordenación de los trabajos de la Cámara». Acudirán los portavoces o sus sustitutos, que podrán estar acompañados por un miembro de su grupo. Por la práctica hasta ahora habida en el Congreso, esta Junta de Portavoces ha hecho crecer muy sensiblemente la interpretación que pueda darse a la ya de por sí ambigua expresión de «cuantos asuntos atañan a la ordenación de los trabajos de la Cámara». El Reglamento provisional del Senado recoge la figura en sus artículos 17 y 18 y parece haber querido concretar bastante más su alcance. La Junta de Portavoces se reúne con el presidente de la Cámara previa convocatoria de éste (art. 17), suprimiéndose la posible iniciativa de los grupos mismos. Y la Junta ha de ser oída para dos aspectos concretos: fijar el orden del día de las sesiones de la Cámara y fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado.

La composición de los grupos parlamentarios recoge en gran parte los criterios usuales al respecto, muchos de ellos apuntados en párrafos anteriores. Número mínimo como requisito para la formación del grupo: quince en el Congreso y diez en el Senado. Posibilidad de constituir grupos mixtos, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a la de

los restantes grupos. Participación de los grupos en las distintas Comisiones en proporción a su importancia numérica. Autonomía de los grupos para designar sus representantes y para su efectivo funcionamiento. Y, en fin, derecho a percibir, con cargo al presupuesto del Congreso, unas subvenciones económicas de acuerdo igualmente con su importancia numérica. En conjunto considerados, éstos y algunos más vienen a ser los criterios usuales de que hablamos, recogidos en el título tercero del Reglamento del Congreso, artículos 20 y 21, y en el capítulo primero del título tercero del Reglamento del Senado, artículos 12, 13, 14, 15 y 16.

Importa, sin embargo, retener dos aspectos de la regulación reglamentaria de la composición de los grupos que pueden suponer mayor novedad entre nosotros. En primer lugar, la posibilidad que establece el número 1 del artículo 20 del Reglamento del Congreso: además de 15 diputados, pueden también formar grupos parlamentarios «los diputados miembros de aquéllas formaciones políticas que hubieran concurrido como tales a las elecciones y obtenido, al menos, un 20 por 100 de los escaños en el conjunto de las circunscripciones en que hubieran presentado candidaturas». Este criterio es realmente nuevo en nuestra reglamentación parlamentaria. En segundo lugar, ambos reglamentos han previsto y regulado no sólo la composición inicial de los grupos parlamentarios, sino también las alteraciones que a lo largo de la legislatura puedan producirse. En los dos casos, Congreso y Senado, el criterio que ha prevalecido es exigir la permanencia de la mitad más uno de los miembros iniciales para poder continuar actuando como tales grupos, en el caso de separación de alguno de ellos. El número 6 del artículo 20 del Reglamento del Congreso y el número 2 del artículo 12 del Reglamento del Senado así lo establecen, concretando que el diputado o el senador que deja de pertenecer al grupo en que estaba queda automáticamente incorporado al grupo mixto. Esta incorporación no permite excepción en el caso del Congreso, pero sí en el del Senado: «salvo que en el plazo de tres días se adscribieran a otros grupos ya constituidos».

El amplio número de veces que los grupos parlamentarios aparecen recogidos en los Reglamentos provisionales de nues-

tras Cámaras nos lleva a establecer una sintetizada clasificación de las funciones que a los grupos parlamentarios corresponde:

a) Recabar de la Administración pública datos, informes o documentación para obtener el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias (art. 16 del R. C.).

b) Integrar, de acuerdo con su importancia numérica, las distintas comisiones de las Cámaras: Comisión Permanente, de Reglamento, de Gobierno Interior, Especiales, etc. (arts. 30, 31, 38, 40 y 44 del R. C. y 42, 43, 47 y 52 del R. S.).

c) Integrar las Diputaciones permanentes en los casos y forma previstos por la Constitución (art. 41 del R. C.).

d) Instar la convocatoria de sesiones plenarias o de comisiones, participando en la fijación del orden del día y ordenación de las sesiones, así como en cuantos aspectos se refiera a la celebración de las mismas (arts. 46, 47, 49, 50, 51 y 54 del R. C. y 61, 62 y 135 del R. S.). En la mayoría de estos casos serán las Juntas de Portavoces de cada Cámara las que han de ser consultadas por la Presidencia.

e) Intervenir en los debates, usando la palabra, solicitando votación, pidiendo el cierre de una discusión, exigiendo votación nominal o secreta, explicando el voto, etc. (arts. 68, 73, 75 y 80 del R. C. y 87 y 94 del R. S.).

f) Presentar votos particulares, proposiciones de ley o proposiciones no de ley, enmiendas y proposiciones incidentales (arts. 94, 95, 97 y 138 del R. C. y 97, 98, 116, 138 y 141 del R. S.).

g) Instar la apertura de una investigación o encuesta sobre cuestiones determinadas, tras el requisito de exponer detalladamente los hechos que dieran lugar a la misma y justificar su necesidad (art. 124 del R. C.).

h) Presentar interpelaciones al Gobierno o a cada uno de sus miembros, versando sobre la conducta del ejecutivo en cuestiones referentes a aspectos de su política (art. 125 del R. C.); e

i) Intervenir en la discusión que se origine cuando el Gobierno se presente por primera vez al Congreso, formulando la correspondiente declaración, consumiendo un solo discurso y una sola rectificación (art. 134, núm. 5, del R. C.).

4. LA RELACIÓN ENTRE GRUPO PARLAMENTARIO Y PARTIDO A TRAVÉS DE LOS REGLAMENTOS DE LOS GRUPOS

El marco de las relaciones entre grupo parlamentario y partido aparece formalmente descrito en los reglamentos que regulan la constitución, órganos y funciones de los respectivos grupos. Ante la imposibilidad de una referencia específica a cada uno de los actualmente existentes en las dos Cámaras que constituyen nuestras Cortes Generales, la sintética descripción que ahora pretendemos tendrá como puntos de referencia y material de análisis los reglamentos internos correspondientes a las dos principales fuerzas con representación parlamentaria existentes en los momentos de redactar estos párrafos: el grupo parlamentario del partido Unión de Centro Democrático y el grupo parlamentario del Partido Socialista Obrero Español.

De entrada, podríamos señalar que las vías a través de las cuales ambos reglamentos establecen esta relación son tres: la penetración en el grupo parlamentario de la línea ideológica y política del partido, la existencia de interconexiones orgánicas y el principio de la disciplina de voto. Diremos algo sobre cada una de ellas.

El grupo parlamentario, en tanto que órgano parlamentario del partido, encuentra en los reglamentos la necesidad de asumir, respetar y defender la línea política de éste, la línea y la estrategia que el partido mantenga a nivel parlamentario. El artículo 1.º del Reglamento interno del grupo parlamentario de UCD en el Congreso (en lo sucesivo RUCD) establece que dicho grupo «tiene por objeto, *en el marco de la política general del partido*, ordenar la actividad parlamentaria de sus miembros, unificar criterios, debatir y decidir las cuestiones que vayan a ser sometidas a su consideración y voto de la Cámara y efectuar los trabajos y realizar los estudios pertinentes para el mejor desempeño de sus funciones». Y más adelante, cuando el Reglamento contempla en su artículo 7.º las funciones y competencias del órgano soberano del grupo parlamentario, reitera la citada vinculación ideológico-política en dos de ellas. Así, la Asamblea habrá de «fijar las líneas de acción del grupo parla-

mentario en el Congreso *de común acuerdo con el Consejo político del partido* [apartado d) del núm. 2, art. 7.º RUCD] y habrá de «desarrollar los acuerdos del Consejo político en esquemas de acción legislativa» [apartado i) del núm. 2, art. 7.º RUCD]. Por su parte, el Reglamento del grupo parlamentario del PSOE (en lo sucesivo RPSOE) contiene una declaración en su artículo 2.º que no deja lugar a ningún tipo de dudas: «Los miembros del grupo parlamentario del PSOE asumen y están obligados a acatar la declaración de principios, programa y resoluciones aprobadas en el Congreso Federal del partido, así como las directrices emanadas de los órganos de dirección del partido.»

La vía de conexión entre órganos del grupo parlamentario y órganos del partido se nos presenta como fórmula representativa y como fórmula de control. Ambos sentidos cabe deducir de esta interconexión, al pensar que nos encontramos ante el órgano del partido en el escenario parlamentario, de acuerdo con la naturaleza que antes hemos descrito. La disposición final de RUCD así lo establece: para poder cumplir con su propia razón de ser «el grupo parlamentario estará representado en el órgano encargado de coordinar las relaciones entre el Gobierno, los órganos ejecutores del partido y los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado de UCD por su presidente, su secretario general y los dos miembros del Consejo ejecutivo». Por lo que al grupo parlamentario del PSOE se refiere, sus miembros, aunque vinculados a sus unidades orgánicas dentro del partido, «sólo dependen del Comité Federal y en su defecto de la Comisión Ejecutiva Federal, respecto a su actividad en el Parlamento» (art. 7.º RPSOE). Se da, pues, una doble vinculación en este caso: la que como militante del partido posea en las unidades orgánicas de éste para asuntos comunes derivados de dicha militancia y la que como miembros del grupo tienen ante el Comité Federal o la Comisión Ejecutiva Federal para asuntos relativos a su actividad parlamentaria. Y ello sin olvidar que es el Comité Federal del partido el que, como ahora veremos, tiene la última palabra en lo relativo al mantenimiento de la disciplina de los miembros del grupo.

En fin, el principio de la disciplina de voto aparece reiterado una y otra vez en ambos reglamentos, si bien lo está en forma mucho más estrecha y sin excepciones en el caso del Reglamento del PSOE. El Reglamento del grupo parlamentario del Congreso de UCD señala como una de las obligaciones de sus miembros «concurrir a las tareas legislativas, asistiendo a todas las reuniones del Pleno, comisiones y ponencias de que formen parte, *ejerciendo su deber de voto conforme a los criterios democráticos adoptados por el grupo*» (apartado c), núm. 1, art. 4.º. La Asamblea General del grupo puede acordar libertad de voto para los miembros en temas determinados e incluso por razones de carácter excepcional un diputado puede solicitar del Consejo Ejecutivo del grupo votar en sentido distinto al decidido por la Asamblea, pudiéndosele eximir de la disciplina de voto (números 3 y 4 del art. 4.º del RUCD). La disciplina se reitera a la hora de elegir, promocionar y apoyar a los candidatos del grupo para los órganos de Gobierno, Comisiones y ponencias (apartado b) del núm. 2, art. 7.º) y a la de admitir que el presidente pueda «invitar a los diputados a renunciar a las acciones parlamentarias» por exigencia política, si bien en este caso cabe la negatoria por parte del diputado, decidiendo en este caso el Consejo ejecutivo del grupo y con apelación ante la Asamblea General (núm. 2 del art. 13 del RUCD). El principio de la disciplina de voto cuenta con un órgano para su efectivo control: la Comisión de disciplina elegida por la Asamblea General del grupo. En los casos de violación del principio, el Reglamento establece que, a propuesta de dicha Comisión, el Consejo ejecutivo del grupo podrá imponer una serie de sanciones que van desde la simple amonestación oral o escrita al diputado hasta su separación del grupo parlamentario (arts. 16 y 17 del RUCD).

Para el Reglamento del grupo parlamentario PSOE, todos sus miembros «están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto». En caso de incumplimiento, el mismo grupo y la Comisión Ejecutiva Federal denunciarán el hecho al Comité Federal, órgano máximo que resolverá, llegando incluso a la expulsión del diputado del PSOE (art. 5.º). En realidad, no están previstas sanciones menores y la que existe adquiere el más alto grado

de sanción: la expulsión del partido. Tampoco están previstas las posibilidades de excepción a este principio. Más aún, la disciplina se refuerza con dos medidas complementarias realmente importantes. En primer lugar, exigir de los miembros del grupo un compromiso previo de presentar su dimisión al presidente del Parlamento, si una vez elegidos causaran baja en el partido «por cualquier circunstancia». No se olvide que entre estas posibles circunstancias está la expulsión, ordenada por el Comité Federal ante falta grave de disciplina. El diputado en este caso causa baja en el partido y ha de renunciar a su escaño en el Parlamento (art. 3.º del RPSOE). Y en segundo lugar, el hecho de que las asignaciones económicas y emolumentos de los miembros del grupo se ingresarán automáticamente en la Secretaría Federal de Administración del partido, siendo el Comité Federal del mismo el que fijará posteriormente «las asignaciones económicas correspondientes a los miembros del grupo» (art. 6.º del RPSOE). Se trata de un control muy directo sobre éstos a través de un órgano del partido, control económico que refuerza sensiblemente la disciplina exigida.

Vistos estos tres aspectos sobre los que descansan las vías de relación entre grupo parlamentario y partido, los reglamentos que analizamos contemplan, con mayor o menor detalle, otros puntos sobre los que no podemos detenernos aquí: designación de los órganos y cargos del grupo (la Asamblea general, el Consejo ejecutivo, el presidente y el secretario general en el caso del grupo parlamentario del Congreso de UCD, y los presidentes, secretarios generales y miembros de las respectivas Secretarías en el del grupo parlamentario del PSOE), funcionamiento interno, derechos y deberes de sus miembros, etc.

Sí importa retener, sin embargo y finalmente, aquellos aspectos del Reglamento del grupo del partido en el poder que hacen referencia a la relación entre grupo parlamentario y Gobierno. En este sentido hay algunas precisiones del Reglamento interno del grupo parlamentario del Congreso de UCD que hacen referencia a esta relación y con las que querríamos terminar este trabajo.

Además de la vinculación orgánica prevista en la disposición adicional y que ya hemos comentado, en cuatro ocasiones abor-

da el Reglamento del grupo parlamentario del Congreso de UCD esta relación con el Gobierno. Y las cuatro son lógicamente derivaciones de aquellas funciones de apoyo, control y asistencia que genéricamente vimos al abandonar el tema de las funciones de los grupos parlamentarios. Así, los miembros del grupo tienen derecho a conocer, en cuanto sea posible, los proyectos de Ley, las proposiciones no de Ley y las comunicaciones que sean remitidas por el Gobierno de UCD al Congreso (núm. 2 del artículo 5.º). Estamos ante el tema del grupo recabando información del Gobierno, que se complementa con otro de los derechos señalados por el Reglamento: el de recibir información periódica de los miembros del Gobierno de UCD sobre las líneas de su departamento «para una adecuada coordinación» (núm. 4 del art. 5.º). A esta función sigue la de asistencia y apoyo como grupo del Gobierno en el Congreso. Así, los miembros del grupo contribuyen con sus iniciativas, sugerencias y enmiendas a perfeccionar los proyectos de Ley y las proposiciones que el Gobierno envíe al Congreso y dentro del grupo mismo por un lado y la Asamblea del grupo, además de tener la competencia de desarrollar los acuerdos del Consejo político del partido en esquemas de acción legislativa, viene obligada a «defender los proyectos de Ley y las demás iniciativas parlamentarias en que el Gobierno los concrete ulteriormente» (apartado i) del núm. 2, artículo 7.º). En cuanto órgano parlamentario del partido en el Gobierno prestará, en suma, la asistencia que con el trabajo de los miembros o con la suma de sus votos permita el éxito de la política de aquél en el hemiciclo.

