SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

INFORME

LA TENSIÓN INDIVIDUO-GRUPO: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (LA NATURALEZA PENDIENTE)

por Angel Luis Sanz Pérez
Letrado del Parlamento de Cantabria

RESUMEN: El mandato parlamentario es individual. Así lo definió la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español desde 1983. Sin embargo, la propia jurisprudencia ha introducido al grupo y a los partidos políticos en la vida del Parlamento, y en el ejercicio del mandato. Son varios los fallos que han desarrollado este planteamiento. Como dos recientes Autos del Tribunal Constitucional en los que se ha recordado que los portavoces de los grupos tiene la representación de los miembros de su grupo, en función de un argumento de flexibilidad procesal. Todo ello tiene consecuencias importantes en la responsabilidad (patrimonial y de todos tipos) en la actividad de los grupos, pues los partidos podrían asumir esta responsabilidad por la actividad o inactividad de los grupos.

ABSTRACT: In Spain, the parliamentary mandate is individual. It was defined by the Spanish Constitutional Court's jurisprudence since 1983. However, the group and the political parties have been introduced in the life of Parliament, and into the exercise of the mandate. There are several Judgements that have developed this approach. As two recent Decisions of the Spanish Constitutional Court, in which the spokespersons of the groups have representatives of the members of his group, based on an argument of procedural flexibility. This has important implications for responsibility (or liability) in group activity, because the responsibility could be assumed by the parties for the activity or inactivity of the groups.

I. INTRODUCCIÓN: LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, EL PARLAMENTARIO Y EL PARLAMENTO

La titularidad del escaño y del cargo político es una cuestión muy conocida y debatida en España. Aquella jurisprudencia de 1983 ha traído consecuencias ya asumidas, aunque la naturaleza grupocrática de la sociedad y del sistema es imparable. Y que no ha habido una modificación consciente y premeditada de esta jurisprudencia (con un barniz liberal e individualista innegable) los grupos se han ido filtrando y apareciendo en la configuración del Derecho constitucional y del Derecho parlamentario.

Como tesis inicial, por tanto, habría de partirse de la jurisprudencia de 1983, que configura el alcance personal del mandato. Puede destacarse[1] (por citar un ejemplo) la STC 10/1983, de 21 de febrero que dijo de modo muy tajante que: "el sentido democrático que en nuestra Constitución (artículo 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que, pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan

1. Posteriormente esta jurisprudencia ha sido desarrollada por nuestro Tribunal Constitucional en otros pronunciamientos, como la STC 298/2006, de 23 octubre, la STC 48/2003, de 12 de marzo, o la STC 64/2002, de 12 de marzo, por citar algunos de las relevantes.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos... El derecho que la Constitución (artículo 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta, sin embargo, a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados... En el caso de los cargos y funciones públicos de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo."

Ese es el inicio: configuración personal del mandato. Como antítesis de ello se pueden citar dos de los recientes Autos del Tribunal Constitucional emitidos en materia parlamentaria (AATC 192/2010 y 193/2010, de 1 de diciembre). Aunque el objeto del litigio no era el mandato individual, se vierten en los dos autos algunas afirmaciones que han alcanzado ya carta de naturaleza, dándose por supuestas algunas consideraciones sobre la posición del grupo parlamentario y el Diputado y con el propio Parlamento. El sentido de estos dos Autos, como se sabe, ha sido negar que los Parlamentos puedan acudir en amparo al Tribunal Constitucional por vulneración del artículo 23 CE. Los Parlamentos, así, no ostentarían este derecho fundamental ni podrían representar a los Diputados que los integran. No deja de ser curioso que el órgano que reúne a los representantes políticos, carezca del derecho de representación política. Seguramente por ello saber qué derechos tiene el Parlamento no es tarea fácil. Podría defenderse que sería titular del derecho a la inviolabilidad del domicilio, por la fuerza del artículo 18.2 y seguramente del artículo 66.3CE; igual podría pensarse del derecho al honor del artículo 18.1 CE. Y el derecho a la tutela judicial efectiva también podría ser un derecho fundamental alegable por el Parlamento, pues el propio Tribunal Constitucional lo ha reconocido a las Comunidades Autónomas (la STC 50/2008, de 14 de abril parece asumir que el Parlamento es titular de este derecho).

En cualquier caso, aunque no ha sido objeto de modificación, son lejanos los tiempos aquellos en que los Diputados lo eran de la ación entera y no de la circunscripción en la que fueron elegidos, contenido del famoso discurso de Burke a sus electores de Bristol en 1774. Hoy día el partido está en la médula del Parlamento y por ello asume representación (que se le niega al Parlamento) y es protagonista indiscutible en la estructura y el funcionamiento del Parlamento. Pero la situación actual no es envidiable. El Diputado sólo lo es de su partido y tienes pocas funciones: sólo puede pedir información a una Administración pública o presentar una pregunta (sin la tutela de su Portavoz). Qué es más operativo para el funcionamiento del sistema (individuo versus grupo) es algo que debería ser objeto de una profunda revisión y reflexión. Desde luego, debería transformarse radicalmente el modelo constituido por el Diputado, que es sólo parte de su grupo y que se limita a votar y participar en función de las órdenes recibidas por su partido. Así, la relación más directa con el electorado, el uso de las nuevas tecnologías o el cambio profundo del sistema electoral son sólo ideas que han de ser desarrolladas para avanzar en la mejora de todo el sistema[2].

2. Cfr. J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento necesario*, Congreso. Madrid, 2008, págs. 214 y ss. En pág. 216 se indica lo siguiente: "... si no es posible cambiar de manera notable ese modelo, cámbiese la forma de trabajar y de actuar de sus protagonistas. A ello se encamina la propuesta realizada. Para su efectividad se requiere del trabajo comprometido de los Diputados tanto para la asunción de las nuevas funciones parlamentarias para el fortalecimiento democrático del mismo. Desde luego, ello implica que el trabajo de los Diputados y su posición en el sistema debe variar."

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de grupos parlamentarios no ha sido excesivamente amplia, y casi siempre se ha referido a la realidad grupal del Parlamento de un modo indirecto o tangencial. En los dos autos de 2010 que se acaban de referenciar, es interesante indicar que el Tribunal Constitucional ha aludido a una jurisprudencia que reconoce a los grupos parlamentarios legitimación procesal para recabar el amparo de los integrantes del mismo. Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido en el concreto ámbito parlamentario una doctrina que reconoce a los grupos, en tanto que ostentan la representación institucional de los miembros de las Cámaras que los integran, "capacidad procesal ante el Tribunal para defender eventuales vulneraciones de derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo".

Los fallos en los que se alude a los grupos parlamentarios han sido muchos y han dado pie a diversos trabajos en nuestra doctrina[3]. Sólo como ejemplo pueden destacarse SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1; SSTC 4/1992, de 13 de enero; 95/1994, de 21 de marzo; 41/1995, de 13 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; 208/2003, de 1 de diciembre; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 1; 89 y 90/2005, de 18 de abril; 78/2006, de 13 de julio; 242/2006, de 24 de julio; 298/2006, de 23 de octubre, FJ 4, y 361/2006, de 18 de diciembre; y. Volviendo con la posición de los grupos parlamentarios y como se recuerda en la última de las Sentencias citadas, esa representación y capacidad procesal reconocida a los grupos parlamentarios no constituye una excepción, sino que entra dentro de la "flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada, sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación". Así, es doctrina consolidada del Tribunal que los Grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante cualquier orden jurisdiccional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ 1, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 1), entre las que se incluyen sin duda, decimos ahora, las que tengan que ver con el ejercicio del derecho al voto de los parlamentarios. Como se ha visto, ha habido numerosos fallos en que, a los Grupos y sus portavoces, se les ha atribuido la representación institucional del propio grupo;pero esta jurisprudencia, teniendo cierto valor, posee una importancia relativa pues la legitimidad debe entenderse en términos de flexibilidad procesal, más que en términos de configuración del mandato.

En la antítesis contra la visión individualista, las matizaciones contra la jurisprudencia más tradicional han sido varias. Así, en la STC 361/2002, de 18 de diciembre, se concluye la importancia del grupo (lo cual no deja de ser paradójico) resaltando la realidad parlamentaria, prescindiendo en ocasiones o pasando por encima incluso del alcance individual del mandato parlamentario. Se señala expresamente en esta sentencia que: "Se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas. Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando

3. *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia parlamentaria*La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional□, *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1 extra 2007, págs. 463

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros."

Lo más chocante de esa jurisprudencia es que se desconoce, sin embargo, esta capacidad procesal al Parlamento (al que se le niega esa flexibilidad), que sí se aplica para un grupo parlamentario o para un partido político. En este caso, el Tribunal Constitucional concluye su argumentación diciendo que "no se advierte" que la Asamblea Legislativa recurrente ostente un interés en sentido propio, cualificado o específico, en relación con el derecho fundamental vulnerado y con su preservación, "cuya titularidad corresponde a cada uno de los miembros que la integran". Es decir, no aprecia en un Parlamento más intereses que los que ostenta todo órgano de naturaleza pública en la defensa de sus actos y de las facultades en las que éstos se sustentan.

Para el Tribunal Constitucional una Asamblea Legislativa es un "foro de confluencia de las distintas opciones políticas representativas de diversidad de intereses". Pero no sería ni un ente ni una entidad que ostentase la representación de los Diputados que la integran o incluso sólo de quienes votaron a favor de una propuesta (en este caso, la elevación de una propuesta al Senado) y, por tanto, no pueden actuar en tal condición. La Asamblea parlamentaria es un órgano público que tiene conferidas competencias y facultades públicas, "en cuya defensa, puede activar los mecanismos que el ordenamiento jurídico disponga a tal fin." Pero no tendría conferida la representación institucional de los Diputados que forman la Cámara en el ejercicio de su cargo representativo. En conclusión, la Asamblea parlamentaria "no ostenta la representación de los intereses legítimos de los Diputados, sea de todos, sea de los que votaron a favor de la propuesta de candidatos presentada en el Senado, que le permita invocar un interés legítimo en defensa, en este caso, del ejercicio de un derecho fundamental, el ejercicio del derecho al cargo (art. 23.2 CE), cuya titularidad corresponde individualmente a cada Diputado".

Pero volviendo a lo aludido al principio, el punto de partida es la tesis que afirma la configuración individual del mandato y de que el Diputado es titular del escaño. De hecho la jurisprudencia de 1983, tiene varios efectos que de la misma que se siguen manteniendo. Así, la renuncia en el desempeño de un cargo parlamentario sólo tendrá efecto si así lo manifiesta de modo expreso el propio Diputado. Además, la renuncia de la condición de parlamentario implica, de modo obvio, la de todo cargo que se desempeñase en el Parlamento (Mesa, Comisión, Ponencia, Pleno o Diputación Permanente). La renuncia a uno de estos cargos parlamentarios sólo se puede producir mediante la renuncia expresa y personalísima del parlamentario, y no por expresión de la voluntad del Grupo parlamentario ni del partido político, (salvo que el propio Reglamento dispusiera lo contrario). Así, según la STC 74/2009, de 23 marzo resulta indudable que el reconocimiento de la representación de los grupos parlamentarios "en ningún caso puede privar de legitimación a los propios Diputados que, individualmente, son los titulares del derecho fundamental del art. 23.2 CE".

Aquí se demuestra la transformación que se ha producido en la jurisprudencia sobre el mandato parlamentario. En modo alguno, señala el Tribunal Constitucional en los dos autos "puede pretenderse" que haya una equiparación, a los efectos que ahora interesan, entre las Asambleas Legislativas, que son titulares de potestades públicas, y los grupos parlamentarios, que "no son sino agrupaciones temporales de Diputados para la más ordenada organización y desarrollo de la actividad parlamentaria".

En resumen, son varios los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que se ha admitido la introducción del grupo y el partido en varias ocasiones, matizando la individualidad del mandato y defendiendo su antítesis. Así, la STC 99/2004, de 25 de mayo, ha admitido que uno de los objetivos de los partidos políticos es la

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

integración de las personas que ejercen los cargos públicos, los cuales son elegidos "de entre las listas partidarias ofrecidas al cuerpo electoral". En este sentido, un caso de gran relevancia y ciertamente importante fue la disolución de los partidos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna mediante Sentencia de 27 de marzo de 2003 de la Sala del artículo 61 LOPJ del Tribunal Supremo. Esta Sala, mediante Acuerdo de 24 de abril de 2003 requirió al Presidente del Parlamento vasco y al del Parlamento navarro para que procediera a la disolución de los grupos parlamentarios que figuraran bajo la denominación Batasuna. Tras diversas vicisitudes, la Sala del artículo 61 LOPJ disolvió por Auto de 20 de mayo de 2003 al grupo parlamentario Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako Socialista Abertzaleak en el Parlamento vasco, acordándose mediante Auto de 18 de junio de 2003 determinadas medidas para la material y definitiva disolución correspondiente a los grupos referidos. La STC 50/2008, de 14 de abril desestimó los recursos de amparo planteados contra los Autos del Tribunal Supremo y confirma la conexión partido-grupo parlamentario, confirmando la disolución de éste como consecuencia de la disolución de aquél.

El Auto de 20 de mayo de 2003 es interesante. En él se señala que "si bien los Grupos Parlamentarios son una realidad jurídica diferente de los Partidos Políticos, es también revelador que tales Grupos carezcan de personalidad jurídica diferenciada". Citando la STS de 27 de diciembre de 1985, el Auto de la Sala especial señala que "de ninguna manera se deduce que los Grupos Parlamentarios estén dotados de una personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de Parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas, o componiendo un Grupo Mixto cuando no pueda ser en dicha forma." El ATS de 20 de mayo de 2003 señala que "Al quedar, por tanto, la actividad política del Grupo Parlamentario (en cuanto manifestación específica del género ("actividad política") vinculada al Partido Político de que en cada caso se trate, la conclusión que se impone es que la declaración de ilegalidad de éste, su consiguiente disolución y el acuerdo de cese de sus actividades conlleve también la disolución del Grupo Parlamentario y el cese de sus actividades como tal; ello sin perjuicio "como ya se apuntaba en la Sentencia- del mantenimiento de la condición de parlamentarios de sus miembros y de su posible integración en el Grupo Mixto, si existiese, o si se constituyese «ex novo» por cumplir adecuadamente los requisitos exigidos por el Reglamento de la Cámara concernida. A la misma conclusión debe llevarnos el mandato de interpretación finalista del fallo indicado por la Jurisprudencia Constitucional y al que más arriba nos hemos referido la continuación de tales Grupos, con un nombre que reproduzca los de los Partidos disueltos u otros distintos, pero en todo caso con aquel factor de cohesión y relación con una organización terrorista, supondría el mantenimiento, en funciones públicas, de Grupos en los que aquel estado de relaciones, que tan gravemente lesivas de los derechos fundamentales de los ciudadanos y del propio sistema democrático resultan, es perpetuado por decisión consciente de un órgano de gobierno parlamentario. Debe en este momento ratificar por ello el Tribunal, como más arriba expuso, que no atisba razón alguna por la cual la disolución de un Grupo Parlamentario en el que concurren tan singulares características pueda comportar afrenta de ninguna clase a la «dignidad democrática e institucional de la Cámara»". Finalmente la conexión entre ambos (y la disolución del grupo parlamentario) es confirmada por otros dos Autos de la Sala Especial del Tribunal Supremo, de 18 de junio y de 24 de julio de 2003. Como se ve, en esta ocasión la conexión partido-grupo ha sido plena, hasta unir la suerte de uno y otro. Ello es consecuencia del artículo 9.4 de la Ley Orgánica de partidos políticos, pues para analizar la actividad de un partido político utiliza como criterio (entre otros) las opiniones que vierta "su" grupo parlamentario.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

II. LA CONSTITUCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: EL FORTALECIMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido más allá de lo aludido y ha reconocido la introducción del partido en varios ámbitos. Así, no puede descubrirse con sorpresa, a estas alturas de siglo, que los Grupos parlamentarios son instrumentos fundamentales en la organización y en el funcionamiento de todos los Parlamentos. La jurisprudencia constitucional ha señalado que "Dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante" (SSTC 64/2002, de 11 de marzo, 141/2007, de 18 de junio y 169/2009, de 9 de julio).

A nadie se le escapa que la racionalización del parlamentarismo se ha servido de un creciente protagonismo de los grupos para intentar atemperar los eventuales excesos de un sistema basado en el individuo. En este ámbito, las fórmulas utilizadas por la doctrina han sido diversas para describir la actual situación y la realidad del Parlamento de grupos. Así y en relación con el siempre diferente sistema británico, M. Duverger llamaba la atención sobre la "autoridad" del grupo parlamentario sobre el partido político[4]. Y en otro lugar S. Tosi, también señaló que son los Grupos parlamentarios "motor fundamental de la actividad de la Cámara[5]". Entre nosotros, es muy citada la definición que describe a los Grupos parlamentarios como "el brazo del partido en las instituciones representativas[6]". En definitiva, el parlamentario individual casi no existe en la puridad liberal con lo que fue concebida, y es que como escribe L. Villacorta "desde la irrupción de los partidos de masas, como consecuencia de la incorporación del principio del sufragio universal, son los propios partidos políticos los agentes que posibilitan en realidad el desarrollo de los procesos políticos[7]."

No obstante lo dicho, el Tribunal Constitucional no sólo admitió el mandato individual, sino que ha asimilado varias de sus consecuencias. Además de la aludida personalidad de la renuncia, se suele referir como consecuencia principio de indelegabilidad de las facultades inherentes al mandato parlamentario. Así, la STC 42/1985, de 15 marzo se refirió a la indelegabilidad de las facultades que deriven del derecho del que es titular el parlamentario, que no pueden ser delegadas ni transmitidas. Esta jurisprudencia, a su vez, ha sido reiterada en ocasiones (como en STC 68/2007, de 28 de marzo) en relación por ejemplo con la facultad parlamentaria de interponer recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, la entrada, primero imperceptible y luego plena y evidente, del partido político en la Cámara y sus normas ha impuesto una transformación estructural del Parlamento. El presente y el futuro del Parlamento pasa por el grupo. No existen aquellos parlamentarios que eran depositarios de un mandato parlamentario y que perseguían el interés general sin atender a otros dictados que no fuesen los de su propia "conciencia". Los Diputados elegidos en las listas de un partido político se in-

4. M. DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1982, página 236.

5. S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, Milán, 1993, página 160.

6. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, "Partido político, grupo parlamentario y Diputado", en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Derecho de partidos,* Madrid, 1992, página 96

7. L. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia del equilibrio de poderes. Comisiones Legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, 1989, página 88. Señala este autor que el Grupo parlamentario se encarga, incluso, de mantener en el poder a los miembros del Gobierno.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

tegran en un organigrama (más o menos estructurado) del grupo parlamentario, que actúa, casi siempre, de forma disciplinada y comprometido con el programa electoral sometido al sufragio de los ciudadanos. Se eligen partidos y no personas. En general, la tesis individualista está motivada por una opinión negativa hacia los Grupos parlamentarios y los partidos políticos y el papel que desempeñan en el Parlamento del siglo XXI. Pero no hay que dramatizar. Es cierto que el "romántico" parlamentario individual, capaz de convencer con su oratoria al resto de representantes de la Nación no existe ni seguramente existió. Lo único cierto es que los Grupos parlamentarios desempeñan una función insustituible en el funcionamiento y en la organización parlamentarios y son el trasunto parlamentario de los partidos políticos, como nos recordó García Pelayo. De hecho hay quien los presenta, incluso, como reales depositarios de la soberanía, así de forma más precisa, J. J. González Encinar se refería a los partidos como entes situados entre el Estado y Sociedad, "nacen en la sociedad, pero tienen al Estado como objetivo[8]".

Pero si es recurrente señalar que los Grupos parlamentarios tienen una importancia insustituible en el moderno parlamentarismo, también lo es dar cuenta de las consecuencias que tiene la prohibición constitucional del mandato imperativo. La tensión es evidente: mandato individual y el grupo. En cualquier caso, no va a ser fácil compatibilizar esta prohibición, con la realidad de los Grupos. Aunque no puede desconocerse que esta prohibición es casi una ficción jurídica, lo cierto es que se produce una aparente descoordinación en el propio texto de la norma. O quizá no tanto, pues la prohibición de mandato imperativo es del ciudadano hacia el Diputado, y aquí se alude a la posición de dominio del partido (y sus dirigentes) hacia el Diputado. Este problema y su resolución tienen un efecto claro en la titularidad de los cargos públicos parlamentarios y, en concreto, de los miembros de la Mesa y de las Comisiones fundamentalmente.

De hecho, el (de momento) inexistente cambio en la inicial interpretación constitucional de la prohibición del mandato y de la "propiedad del escaño", ha implicado que las principales fuerzas políticas hayan intentado pactar entre ellos para expulsar de la representación a los denominados "tránsfugas"[9]. El asunto tiene su relevancia a los efectos de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos, porque se ha forzado la aprobación de acuerdos políticos extra legales. El último del que se tiene noticia para la prohibición del transfugismo es el Acuerdo de 23 de mayo de 2006 [10] suscrito por el Ministro de Administraciones Públicas y las principales fuerzas democráticas, que pretende su aplicación al ámbito parlamentario (apartado octavo del acuerdo) y en el que se incluye la prohibición, por ejemplo, del Diputado tránsfuga de participar en la Junta de Portavoces.

Que el partido político se ha ido filtrando en los tuétanos del esqueleto parlamentario se pone de manifiesto en algún fallo del Tribunal Constitucional. Claro ejemplo de ello

8. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, "Democracia de partidos «versus» Estado de partidos", en J. J. González Encinar, *Derecho..., op. cit.*, páginas 26 y 27.

9. M.ª L. BALAGUER CALLEJÓN ha señalado que "la relación entre el partido político, el representante y militante o simpatizante, y el grupo parlamentario del partido, mantiene una potencial conflictividad que deriva de la propia situación de interés de cada uno de estos entes, así como de la coyuntura política que atraviese la relación de cada uno de ellos en función del conjunto". En su trabajo, "La relación entre los Grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 10, 2001, página 45.

10. Ya hubo otros dos suscritos entre las fuerzas democráticas españolas de fechas los acuerdos adoptados el 7 de julio de 1998 y el 26 de septiembre de 2000. La actualidad del Pacto (y los acuerdos de sus veintitrés sesiones) se puede seguir desde http://www.mpt.es/areas/politica_local/cooperacion_local/ organos_de_cooperacion/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo.html.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

es el ATC 12/1986, de 15 de enero señaló que son los Grupos parlamentarios "emanación de los partidos políticos", para distinguirlos del propio "Diputado, como persona física sujeto de derechos". De hecho, la preferencia total del Grupo parlamentario en la composición de los órganos parlamentarios ha sido consagrada por el propio Tribunal Constitucional. En efecto, el Derecho parlamentario español tiende a ordenar que la composición de los órganos parlamentarios sea dominada por los partidos/grupos. Así, la importancia del partido en la configuración institucional ha sido confirmada por la STC 32/1985 en donde se señala que "Es claro, en efecto, que la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que en este momento, sin mayor precisión, podemos llamar derechos de las minorías. Siendo ello así, la composición no proporcional de las Comisiones Informativas resulta constitucionalmente inaceptable." En fin, la jurisprudencia, en este ámbito, reconoce a los grupos parlamentarios son sujetos ordinarios del Parlamento y depositarios de los derechos de los parlamentarios que los integran (vid. STC 44/2010, de 26 julio).

Y es que la naturaleza grupocrática de la regulación reglamentaria se hace más evidente cuanto más modernos son y avanzados parecen los Reglamentos Parlamentarios que configuran al parlamentario como miembro de un Grupo parlamentario. No debe extrañar por ello que, incluso, algunos Reglamentos españoles hayan considerado a los Grupos parlamentarios parte de la organización de la Cámara. Éste es el caso del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y de los recientes Reglamentos del Parlamento de Cataluña, del de les Corts Valencianas (aprobados ambos durante el año 2006) o el del Parlamento del País vasco (aprobado en diciembre de 2008). Desde luego, los Grupos parlamentarios son parte de la organización parlamentaria y son parte de la organización política de la Cámara. No son la Cámara, ni expresan la voluntad parlamentaria de la misma y mucho menos la administrativa. Pero todos juntos conforman el Parlamento y su voluntad es la del Parlamento. Por eso se ha arbitrado un órgano como la Junta de Portavoces mediante el que se manifiesta la voluntad de los Grupos parlamentarios. Y por este motivo no debe extrañar que, ya desde hace tiempo y por la superación de sus complicaciones, en la doctrina italiana se haya dicho que la titularidad del escaño sea un seudo-problema[11]. En definitiva, el Derecho parlamentario español se mueve en la contradicción de respetar el mandato parlamentario individual y el reconocimiento de la estructura de grupos en que se constituye el nuevo Parlamento.

Lo que hacen los distintos textos no es sino constatar la dimensión actual del Parlamento y de los Grupos parlamentarios. En efecto, no son órganos de las Cámaras, pero el significado parlamentario de los mismos es nuclear para determinar con la mayor de las precisiones una cuestión que ya es imprecisa de por sí, y que se mueve en el limbo de la inseguridad de la política. De hecho, la Constitución reconoce, cierto de que de un modo indirecto muy del gusto de nuestro constituyente, la centralidad organizativa parlamentaria de los Grupos. Así el artículo 78.1 CE dispone que "en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un número mínimo de veintiún miembros,

11. Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1994, en especial páginas 308 y ss. También en las ediciones posteriores de este Manual desde 2002.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

que representarán a los Grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica". No es fácil extrapolar esta disposición a todos los órganos parlamentarios. Por ello, reconociendo la Constitución que los Grupos parlamentarios dominan la composición y funcionamiento de la Diputación Permanente, hay que entender que, sólo de una forma restrictiva, podrían los Reglamentos parlamentarios introducir en este órgano este "dominio" pleno de los grupos.

La proporcionalidad no es sino la técnica de juridificación de la introducción del grupo y el partido en la organización parlamentaria, y por ello las más diversas normas se remiten a la regulación conforme al principio de proporcionalidad. Algunas normas, como la del artículo 103 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, determinan el conocido texto de que "Los Grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros". Como es conocido, las disposiciones reglamentarias que asumen la proporcionalidad son múltiples. Por citar sólo alguna, el artículo 26 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que determina que los "derechos económicos y los tiempos de intervención serán proporcionales a su importancia numérica." Se acaba señalando por el Tribunal Constitucional (para rechazar el amparo), que la "insuficiente entidad de la desviación de la proporcionalidad que se censura y, sobre todo, la presencia de razones objetivas que justifican la técnica de distribución de miembros en Comisión seguida por la Mesa y la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, impide pensar en la existencia de una lesión del art. 23.2 de la Constitución." (STC 36/1990, de 1 de marzo).

Esta técnica de la proporcionalidad funciona en múltiples aspectos de la vida parlamentaria, no sólo en la composición de los órganos parlamentarios, pues no otro es el sentido de artículos como el artículo 28 RCD en el que se determina que hay una subvención variable "en función del número" de miembros con que cuenta el grupo. Esta mención es reiterada por casi todos los Reglamentos parlamentarios, de los que el artículo 27.2 RPCANT, el artículo 27.1 RPGAL, el artículo 28.1 RCVAL o el artículo 46.2 RAMAD son sólo un ejemplo. Incluso el artículo 35.1 RPNAV establece que la "subvención será proporcional" al número de parlamentarios. No obstante, hay alguna significativa ausencia reglamentaria que no prevé proporcionalidad en una parte de la subvención que recibe el grupo parlamentario, como el artículo 25.1 RPAND.

III. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA.

Los Estatutos de Autonomía[12] no regulan de una forma diferente la función de los Grupos parlamentarios en la estructura parlamentaria. De los últimos Estatutos que se han reformado, el de la Comunidad Valenciana resalta, en el papel que los Grupos parlamentarios tienen, pues los sitúa en una posición preeminente en el funcionamiento de *Les Corts*. Buen ejemplo de ello es su artículo 25.3 EACV, pues pueden solicitar una sesión extraordinaria (en un número que determine el Reglamento), también les atribuye el ejercicio de la iniciativa legislativa (artículo 36.2 EACV), la facultad de presentar candidatos a Presidente de la Generalidad (artículo 27.1 EACV) y, finalmente se les atribuye la iniciativa de reforma estatutaria (artículo 81.1 EACV). También desarrolla esta materia el Estatuto de Autonomía de Extremadura (cuya reforma se aprueba mediante LO 1/2011, de 28 de enero), porque introduce en su artículo 20 una disposición de carácter general según las cual "el Reglamento precisará un

12. Por su propia naturaleza, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y de Melilla no incluyen en su articulado mención alguna a los Grupos parlamentarios, sino a los "grupos políticos" presentes en la Asamblea (artículo 9.2 EAMEL y artículo 9.2 EACEU).

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

número mínimo de diputados para la constitución de grupos parlamentarios, regulará la intervención de estos en las actividades de la Asamblea y establecerá las funciones de la Junta de Portavoces. Los grupos de la Asamblea formarán parte de todas las comisiones en proporción al número de sus miembros". Este Estatuto de Autonomía, además, atribuye a los grupos parlamentarios la iniciativa legislativa, la facultad de designar un representante en la tramitación del procedimiento de investidura para que el Presidente de la Asamblea efectúe consultas (art. 25.1)[13]. Es también muy interesante la regulación del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (2007), cuyo artículo 45.6 determina que debe ser objeto de regulación reglamentaria la "formación de Grupos Parlamentarios y su intervención en el proceso legislativo, las funciones de la Junta de Portavoces, y demás cuestiones necesarias o pertinentes para el buen funcionamiento del Parlamento."

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, los Grupos parlamentarios toman, sin duda, una relevancia y un papel nuclear desconocidos hasta ahora en una regulación estatutaria, más si cabe que en el EACV. Así, el artículo 59.2 EAC determina, como contenido propio de la reserva de Reglamento del Parlamento, la regulación de los requisitos para la formación de Grupos parlamentarios, así como "la intervención de éstos en el ejercicio de las funciones parlamentarias y las atribuciones de la Junta de Portavoces." Con un grado de detalle apreciable esta norma, en el siguiente apartado, también aclara que "los Grupos parlamentarios participan en todas las comisiones en proporción a sus miembros", y por su parte, el artículo 59.4 EAC con una fórmula algo más respetuosa con la configuración constitucional del mandato parlamentario, (pero alejándose a su vez de lo dispuesto en el artículo 78.1 CE), dispone que la Diputación Permanente está formada "por el número de Diputados que el Reglamento del Parlamento determine, en proporción a la representación de cada grupo parlamentario". Sin duda es el Estatuto de Autonomía de Cataluña un Estatuto que plantea un modelo organizativo parlamentario más moderno que el resto.

Por su lado, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía se nota cierta evolución en la regulación de la estructura parlamentaria, aunque no alcanza el significado que tiene en el Estatuto de Autonomía catalán (a pesar de su influencia en otros temas). En el texto andaluz, se determina una especial funcionalidad de los Grupos parlamentarios, al determinar en su artículo 103.3 EAAND su legitimación para solicitar de la Presidencia de la Cámara, la celebración de sesiones extraordinarias y disponer, en el párrafo siguiente, que "el número mínimo de Diputados para la formación de los Grupos parlamentarios" es contenido necesario y propio del Reglamento parlamentario. Finalmente, este Estatuto de Autonomía gradúa la participación de los grupos en la organización parlamentaria y la extiende, de forma considerable, pues "participarán en la Diputación Permanente y en todas las Comisiones en proporción a sus miembros".

En general, puede afirmarse que los Estatutos de Autonomía aún no reformados contienen disposiciones, no sistemáticas, que proporcionan una importancia y prevén la participación a los Grupos parlamentarios en la estructura y funcionamiento del Parlamento. Destaca, por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Asturias, cuyo artículo 30 EAAST señala que "los componentes de la Junta se constituyen en Grupos, cuyas condiciones de formación, organización y funciones fijará el Reglamento. Todo miembro de la Cámara deberá estar adscrito a un Grupo y se garantizará la

13. Es llamativo, en relación con este Estatuto de Autonomía, que se utilice el concepto de grupo parlamentario para regular la consulta del Presidente de la Asamblea y que el concepto de "grupo político con representación parlamentaria" (desde el artículo 99 CE) se utilice para otras funciones reguladas en este Estatuto de Autonomía.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

presencia de cada uno de éstos en las Comisiones y Diputación Permanente en proporción a su importancia numérica." También incluye esta regulación en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Este Estatuto de Autonomía dispone la proporcionalidad en la importancia numérica del grupo parlamentario para la designación de senadores regulado en el artículo 69.5 CE. Por otra parte y aunque no es unánime en la regulación estatutaria, también dispone la necesaria pertenencia de los parlamentarios a un grupo parlamentario el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Madrid, cuyos "Portavoces integrarán la Junta de Portavoces, que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Asamblea". Además, contiene este Estatuto de Autonomía las disposiciones estatutarias habituales sobre convocatorias de sesiones parlamentarias extraordinarias, incluyendo las disposiciones (no tan habituales) sobre legitimación de los Grupos parlamentarios para ejercer la iniciativa legislativa (artículo 15.2 EAMAD).

Y es que en realidad casi todos los Estatutos de Autonomía incorporan regulaciones muy similares entre sí. Así, el artículo 12.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia determina que el Reglamento debe precisar el "número mínimo" de Diputados para la formación de Grupos Parlamentarios, así como la intervención de éstos en el proceso legislativo y las funciones de la Junta de Portavoces. También contiene esta disposición el artículo 12.6 del EACANT, que, de forma similar a la regulación del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, determina que "Los Grupos Parlamentarios participarán en las Comisiones en proporción al número de sus miembros." También este Estatuto de Autonomía exige que el Reglamento de la Cámara debe respetar "la proporcionalidad de los distintos Grupos parlamentarios" en la composición de la Diputación Permanente (artículo 14 EACANT) y reconoce su plena legitimidad para solicitar de la Presidencia la convocatoria de sesiones extraordinarias. De un modo más contundente, el artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (2007) determina que los Diputados "se constituyen en Grupos Parlamentarios de representación política. Además, la participación de cada uno de estos Grupos en las Comisiones y en la Diputación Permanente será proporcional al número de sus miembros". Por su parte, el artículo 39.5 Estatuto de Autonomía de Aragón (2007) ya dispuso que "Los Diputados y Diputadas de las Cortes de Aragón se constituirán en grupos parlamentarios, cuyas condiciones de formación, organización y funciones regula el Reglamento de la Cámara. Dichos grupos parlamentarios participarán en la Diputación Permanente y Comisiones, en proporción a su importancia numérica." A su vez, se incluyen también referencias a la designación de senadores, que habrá de ser proporcional a los grupos, y a la convocatoria de sesiones extraordinarias (artículo 40.3 EAAR).

Otros Estatutos de Autonomía contienen regulaciones mucho más limitadas y escuetas a los Grupos parlamentarios, como el de Canarias, que se refiere exclusivamente a la existencia de los Grupos parlamentarios como una "determinación" del Reglamento del Parlamento, así como su legitimación para solicitar de la Presidencia la celebración de sesiones extraordinarias. También el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Foral de Navarra (LORAFNA) contiene esta última previsión.

Esta breve referencia a la regulación estatutaria sólo tiene por objeto mencionar las principales cuestiones que asaltan en relación con la influencia de los Grupos parlamentarios en la estructura y funcionamiento del Parlamento. En todo caso, es discutible que los Estatutos de Autonomía sean normas suficientes para desarrollar el derecho fundamental del artículo 23 CE, pues dicho contenido no estaría definido en el artículo 147.2 CE. Es decir, si la actual configuración individual del mandato parlamentario proviene del artículo 23 CE cabe poca duda de que introducir un elemento que va a limitar el mandato (como lo es la función representativa de los grupos), debería provenir del propio texto constitucional.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

Finalmente y aunque son minoría, algunos Estatutos de Autonomía ni siquiera citen los Grupos parlamentarios, como el caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco[14] o el de la Rioja.

4. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO ASOCIACIONES. SU JURIDIFICACIÓN.

La tesis está clara: el mandato es individual. Y está matizado por una antítesis: los grupos y los partidos interfieren en el ejercicio del mandato. El resultado tiene efectos en la naturaleza y en la responsabilidad en la actividad del grupo. Como se ha dicho, la jurisprudencia del mandato individual del año 1983 ha producido otras consecuencias en varios ámbitos. Ahora puede ser interesante referirse a los efectos sobre la naturaleza jurídica. Así, la naturaleza asociativa es la posición doctrinal que vendría a explicar la realidad jurídica de los grupos parlamentarios, atendiendo a la consideración individual del mandato. El hecho de que un grupo de parlamentarios decida, adoptando un nombre, poner en común su status de parlamentarios para cumplir una función de índole parlamentaria, respondería al significado actual de las asociaciones tal y como ha configurado este derecho el Tribunal Constitucional. En la constitución de un grupo por parte de los diputados se dan "las facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito", como afirmara muy tempranamente el Tribunal Constitucional en general para los derechos fundamentales, en STC 11/1981, de 8 abril o STC 67/1985, de 24 de mayo. En todo caso, parece subyacer esta construcción de base asociativa en alguna Sentencia del Tribunal Constitucional, así STC 36/1990, de 1 de marzo, según la cual "ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 CE los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso *los Grupos Parlamentarios* en que éstos se integran y *que ellos mismos constituyen*."[15]

En efecto, la elaboración jurisprudencial del derecho fundamental del artículo 22 de la Constitución vendría a ser perfectamente compatible con el régimen jurídico de creación y funcionamiento de los grupos parlamentarios. Siendo los diputados quienes constituyen el grupo parlamentario se reconoce (en general para el derecho de asociación) la "libertad que configura el fenómeno asociativo como decisión libremente adoptada por los individuos" (STC 139/1989, de 20 de julio). En este sentido, "el acto de integración en una asociación no es un contrato en sentido estricto al que pueda aplicarse el art. 1256 CC, sino que consiste, como se ha dicho, en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación" (STC 218/1988, de 22 de noviembre; STC 104/1999, de 14 de junio), y así, "el derecho reconocido en el art. 22.1 CE garantiza la libertad de asociarse para la consecución de fines lícitos a través de medios lícitos..." (STC 24/1987, de 25 de febrero). "El derecho de asociación, reconocido en el Art. 22 CE, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (Art. 53.1)... La asociación tiene como fundamento la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos

14. La propuesta de reforma de *Estatuto político de la Comunidad de Euskadi* (BOCG, 149.1, de 21 de enero de 2005) felizmente rechazada por el Pleno del Congreso de los Diputados, tampoco introducía ninguna referencia a los Grupos parlamentarios en su articulado, quizá porque la finalidad que buscaba esta propuesta de reforma iba más allá de la "mera" regulación de la organización y el funcionamiento del Parlamento vasco.

15. La cursiva es añadida.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

para cumplir los fines sociales, y quienes ingresan en ella se entiende que conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos. Y en cuanto la asociación crea no sólo un vínculo jurídico entre los socios, sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos…" (STC 218/1988, de 22 de noviembre; STC 96/1994, de 21 de marzo).

La creación de una organización no debería suponer el automático reconocimiento de la posibilidad de un poder disciplinario sobre los miembros del grupo que contraríe la prohibición de mandato imperativo. Y en cuanto a los fines que persiguen los grupos parlamentarios entendidos como asociaciones, debe tenerse en cuenta que "aun cuando no se explicite en los términos con que se proclama en los textos constitucionales de otros Estados, los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en la medida en que, por su naturaleza, resulten aplicables a ellas." (STC 23/1989, de 2 de febrero). La creación de grupos parlamentarios por los miembros de los Parlamentos, se enmarcaría dentro de su status, garantizado y amparado por el artículo 23 de la Constitución, el cual es "un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. *Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el «status» propio de cada cargo* con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del Art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales -y en último extremo ante este Tribunal- el "ius in officium" que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el Art. 42 LOTC[16]." (STC 161/1988, de 20 de septiembre; STC 118/1999, de 10 de mayo, STC 38/1999, de 22 de marzo y STC 27/2000, de 31 de enero). Las ya referidas limitaciones a la creación de los grupos, presentes en la práctica totalidad de los Reglamentos Parlamentarios, puede entenderse aceptable, si "se aplica motivadamente con criterios razonables y en términos de generalidad que excluyan toda idea de discriminación personal o que supongan,… restricciones innecesarias para el ejercicio de este derecho fundamental" (STC 24/1989, de 2 de febrero y STC 87/1999, de 25 de mayo), correspondiendo al Tribunal Constitucional "revisar, si a ello es instado en vía de amparo, si la interpretación de la legalidad configuradora de los derechos fundamentales se ha llevado a cabo secundum constitutionem" (STC 24/1990, de 15 de febrero).

Pero la solución asociativa no es tan pacífica ni tan clara. Primero por la fuerza del grupo y del partido. Pero además, no cabe despreciar otros problemas importantes, como la existencia de un Grupo Mixto y el consiguiente desconocimiento, por parte de casi todos los Reglamentos Parlamentarios españoles, del derecho negativo a no asociarse. Así, "el derecho de asociación comprende tanto la libertad positiva de asociación como la negativa de no asociarse; en efecto, el Art. 20.2 de la mencionada Declaración Universal establece que "nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación"" (entre otras muchas, STC 67/1985, de 24 de mayo). En la creación del Grupo Mixto, no se produce ninguna manifestación de voluntades que constituyan ente asociativo alguno, con ello parece que hay que concluir que este Grupo no tiene la referida naturaleza. Algún autor[17] ha reconocido en el Grupo Mixto un "expediente técnico", fundamentado

16. La cursiva es añadida.

17. A. TORRES DEL MORAL, "Los Grupos…", op. cit., pág. 62. Seguramente influido por G. U. RESCIGNO, "Gruppi parlamentari", *Enciclopedia del diritto*, 1970, pág. 795.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

en la evolución del Derecho Parlamentario y del Estado de partidos en el que parece un elemento imprescindible la existencia de una Asamblea organizada en torno a grupos. Si se afirma la constitucionalidad tanto de la vertebración del Parlamento en torno a grupos parlamentarios[18] como de la misma creación del Grupo Mixto, puede recordarse que el Tribunal Constitucional ha reconocido la pertinencia de ciertos entes de obligada pertenencia: "A este respecto es necesario insistir en la excepcionalidad de este tipo de entidades de adscripción obligatoria que sólo se justifican cuando sean necesarias para la consecución de fines públicos y cuya obligatoriedad las aparta o desgaja de las previstas en el art. 22 CE." (STC 139/1989, de 20 de julio). Así, podría afirmarse que el Grupo Mixto es creado por la totalidad de los Reglamentos, que ante la necesidad de cumplir con un fin parlamentario (que es público, al fin de cuentas), optan por crear el mencionado ente con la intención garantista homogeneizadora de facilitar a todos los parlamentarios el adecuado ejercicio del cargo público para el que fueron elegidos.

A falta de una caracterización independiente que eleve a categoría jurídica propia a los grupos parlamentarios, la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios vendría definido por el hecho de que son creados mediante una declaración de voluntad, suscrita por aquellos que van a formar parte del ente asociativo. Su sustrato sería el concepto individual de mandato. De este modo, los Reglamentos Parlamentarios introducen una serie de elementos en el régimen jurídico que inducen a plantear que la relación jurídica existente en el seno de los grupos es de carácter asociativo.

La autonomía con que cuentan los grupos parlamentarios sería otro dato consecuencia de una inicial naturaleza asociativa, pues no sería factible un régimen de autonomía de los grupos parlamentarios si éstos fueran órganos de los partidos políticos o de las Cámaras. En efecto, los grupos, una vez creados por voluntad de sus miembros y seguramente para garantizar su posición como piezas clave de la organización parlamentaria, adquiere un carácter autónomo que, seguramente y desde el punto de vista socio-político "refuerza los lazos disciplinarios y organizativos que,... les unen estrechamente al partido"[19], pero desde el punto jurídico es una de las piezas para el reconocimiento de una separación entre el partido y el ente electoral del que trae causa. Así lo establece de forma expresa el artículo 27.5 del Reglamento del Senado, al disponer que "los distintos Grupos Parlamentarios constituidos en el Senado gozarán de total autonomía en cuanto a su organización interna". Esta disposición ha de entenderse tácita en el resto de Reglamentos Parlamentarios[20], los cuales no limitan la autonomía, exigiendo tan sólo que debe existir un portavoz, que ostentará la "condición de representante legal del Grupo Parlamentario ante la Asamblea" (como por ejemplo el artículo 39.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid o el artículo 21 del Reglamento de las Cortes de Aragón), así como los "Diputados que pueden sustituirle". Esta autonomía tiene su fundamento y sus límites en la Constitución y en los Reglamentos Parlamentarios para el Congreso de los Diputados y el Senado, y en los Estatutos de Autonomía y los correspondientes Reglamentos para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Y se proyectaría no

18. Niega que sea constitucional la obligada pertenencia a un grupo, E. LINDE PANIAGUA, "El grupo parlamentario de Acción Democrática", *Revista de Derecho Político*, 14, 1982, pág. 135. No es inconstitucional para, M. ALBA NAVARRO, "La creación...", op. cit., págs. 93 y 94; A. SAIZ ARNAIZ, *Los grupos...,op. cit.*, pág. 125.

19. M. RAMÍREZ, "Teoría...", op. cit., pág. 23.

20. C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO, "Los Reglamentos Parlamentarios y el ordenamiento jurídico", *Revista de Derecho Político*, 9, 1981, pág. 172, en relación con la ausencia de regulación de los Reglamentos en este aspecto señala, de una forma crítica, que debería proceder a modificar los Reglamento (en aquel momento, los provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado) para "homologar institucionalmente el estatuto de todos los grupos parlamentarios (a fin de) evitar que se convierta en el mero estatuto de los partidos presentes en el Parlamento", para preservar la autonomía de los propios grupos. Se manifestaron en contra de esta opinión, M. M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA/A. SAIZ ARNAIZ, "Notas...", op. cit., pág. 1077. Desde luego, la tensión entre partido (y su grupo) y parlamentario individual es continua.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

sólo frente a la voluntad de otros grupos parlamentarios, sino que también supondría un ámbito de actuación propio no sujeto al control externo formal de la organización de la Cámara (con la excepción de sus cuentas) o del partido político. En los estatutos de los grupos parlamentarios[21], que allí donde existan estarán sometidos al respectivo Reglamento, se desarrollará la autonomía para el ejercicio de la función parlamentaria y para el funcionamiento económico-administrativo de los grupos, organizándose de acuerdo con los criterios que estime más oportunos.

Por otra parte, la atribución de autonomía al grupo no supone el automático reconocimiento de personalidad jurídica al mismo, pero sí debe afirmarse que en el tráfico jurídico ordinario (sobre todo en lo relativo al ámbito económico-administrativo de actuación), los grupos parlamentarios actúan como si la tuvieran. En principio, si se pretende dotarles de personalidad jurídica, es condición lógica e imprescindible que cualquier persona jurídica cuente, al menos de partida, de una cierta posición de autonomía, siendo ésta la función que desempeñaría el desarrollo de la autonomía organizativa que ostentan. De momento, y como se ha visto el Tribunal Supremo ha negado en varias ocasiones la personalidad jurídica del grupo.

Existen opiniones doctrinales contrarias a la personificación de los grupos parlamentarios ya que "ni el Derecho parlamentario, ni ninguna otra rama del ordenamiento del Estado, ni siquiera los estatutos internos de los grupos o de los partidos confieren personalidad jurídica a los grupos parlamentarios[22]". No obstante, es cierto que la personalidad debiera ser atribuida de forma expresa por el ordenamiento jurídico, y no existe dicha atribución expresa en favor los grupos (de hecho, se constata lo contrario). Pero la afirmación realizada de que los grupos parlamentarios son tributarios de una naturaleza asociativa, amparados en el artículo 22 de la Constitución[23] sirve para reconocerles, si no personalidad jurídica, sí al menos una posición muy similar a ésta. Más aún, el hecho de que el tráfico jurídico funcione de facto como si tuviera personalidad jurídica, hace que la opción por una u otra posibilidad no sea, desde luego, fundamental.

El proceso de juridificación de los grupos parlamentarios y la aceptación de su naturaleza asociativa se han visto completados con la propia existencia de unos requisitos propios para la creación del grupo, que son de obligado cumplimiento. Ello significa un reconocimiento de los grupos por el ordenamiento jurídico. No sólo que reciban los grupos una asignación por parte de la Asamblea correspondiente ("las cuales tiene la condición de fondos públicos afectados al cumplimiento de la función pública que corresponde a tales grupos"[24]), también les proporciona autonomía el carácter impositivo de la regulación de su constitución. Desde luego sería más clara la relación jurídica entre el partido político y el grupo parlamentario si la creación de los grupos parlamentarios no fuese objeto de regulación, pero que el Reglamento Parlamentario sea Derecho implica un plus sobre la mera existencia fáctica de los grupos que los sitúa muy cerca de entes asociativos[25].

Como se ve, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de mandato supone que se reconozca un cierto aspecto asociativo. El reconocimiento de una situación de autonomía al Diputado implica que pueda actuar con cierta autonomía con respecto al

21. Normas de muy difícil conocimiento, que han sido estudiadas en el ámbito de la doctrina de forma muy limitada.

22. J. M. MORALES ARROYO, *Los Grupos..., op. cit.*, pág. 352.

23. M. M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA/A. SAIZ ARNAIZ, "Notas...", op. cit., pág. 1071.

24. A pesar del tiempo transcurrido, es muy interesante el ya citado "Dictamen sobre la...", op. cit., pág. 163.

25. J. CANO BUESO, "El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento Parlamentario", *Revista de Estudios Políticos*, 40, 1984, pág. 183.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

partido, pudiendo plantearse situaciones de crisis y hasta de ruptura. No obstante, cada vez interviene más el grupo y su portavoz y menos el Diputado individual. Por ello se debe huir de dogmatismos y de categorías cerradas en la calificación de su actividad.

V. CONCLUSIÓN

No es indiferente la opción que se adopte sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios. Si la naturaleza jurídica del grupo parlamentario es asociativa responderá de sus obligaciones la asociación y sus miembros. Pero si el grupo parlamentario es parte (más o menos dependiente) del partido político, será éste quien responda de las relaciones jurídicas de las que es parte el grupo. Ésta es la opinión que parece seguir nuestro Tribunal Supremo. En cualquier caso, es cosa evidente que los grupos parlamentarios son sujetos de relaciones jurídicas, aunque carezcan de personalidad jurídica. Así, para el análisis de los presupuestos, consecuencias jurídicas... podrían separarse los distintos supuestos posibles:

1. Relaciones laborales y contractuales. Que el personal al servicio de los grupos parlamentarios no tiene la condición de funcionario queda claro, pues los grupos no son órganos de la Cámara. Los grupos pueden contratar, y someter al régimen laboral, al personal que desempeña en su seno funciones de administración, de asesoramiento, de prestación de servicios...; sin que sea necesario acudir a los partidos políticos para proceder a la contratación de dicho personal. Ya se ha señalado que los grupos parlamentarios desempeñan su función, de hecho, con personalidad jurídica, pero para proceder a la contratación laboral de personal no es necesario, ni siquiera, ostentar personalidad jurídica, como parece desprenderse del artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores. Así, empresario o empleador pueden ser las "personas físicas, jurídicas o las comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios", sin que haya más problemas para incluir a los grupos dentro de este concepto, ya que la doctrina laboralista suele incluir dentro de este concepto a entes con una menor entidad que los propios grupos. De forma similar puede afirmarse que los grupos parlamentarios son parte de relaciones contractuales asumiendo obligaciones para recibir servicios necesarios para prestar su función. En ambos casos, suficiente debería ser la participación del Portavoz[26] para obligar al grupo parlamentario, pues la posición de éste como representante del grupo no sólo lo es "ad intra" de la Cámara, sino también de ésta hacia fuera. A pesar de ello, lo normal en la contratación de bienes y servicios por el grupo no será la participación del Portavoz, sino que en nombre del grupo podrá actuar alguno de los trabajadores al servicio del mismo. No obstante, la fuerza del partido es enorme. Debe recordarse que políticamente el partido responde de la actividad del grupo parlamentario y es normal que el plano económico contamine al económico-jurídico y sea el partido el que controle la vida económica del grupo. De este modo es también habitual que el partido contrate en nombre del grupo y, en su caso, responderá aquél.

2. Responsabilidad. Las situaciones de responsabilidad contractual (por obligaciones civiles, mercantiles o laborales) o, en su caso, extracontractual deberían ser asumidas por el propio grupo sus miembros. Argumentos como la naturaleza asociativa del grupo o las situaciones de insolvencia y perjuicio para terceros de buena fe, deben inducir a llegar a una conclusión similar a la referida. En cualquier caso, parece que ni las deudas contraídas

26. La condición de Portavoz de representante de un grupo debe serlo a los efectos internos y también externos de la Cámara, como por ejemplo de comparecencia en juicio, a pesar de que hay alguna sentencia, de hace ya algunos años, (STS 27 de noviembre de 1985) en la que se negaba al Portavoz esta posibilidad.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS I CUATRIMESTRE 2011

ACTIVIDADES PREVISTAS II CUATRIMESTRE 2011

por el grupo se deban trasladar al partido, ni viceversa[27], pues el alcance del artículo 2.1.b de la Ley Orgánica 3/1987, de Financiación de Partidos Políticos es distinto, y este artículo nada regula en lo relativo a la responsabilidad de los grupos parlamentarios. De lo dicho no debería extraerse la confusión de patrimonios entre los grupos y los partidos. Tal conclusión se desprende del planteamiento individual del mandato y del sustrato asociativo del grupo. Y en el caso de sucesión de Legislatura no parece que las relaciones jurídicas, de las que el grupo extinguido en la Legislatura disuelta era titular, sean asumidas por el partido político y sí por el nuevo grupo que eventualmente se conforme, siempre que entre ambos exista proximidad, en los términos de la relación socio-política. Si al grupo parlamentario extinguido no le sucede ninguno, la responsabilidad por las relaciones jurídicas pendientes podría recaer en los miembros del extinto grupo o por el partido, teniendo en cuenta el destino final de la subvención que recibió el grupo parlamentario del Parlamento y la necesaria protección de terceros de buena fe (y que las subvenciones de los grupos parlamentarios son ingresos de los partidos).

Desde la jurisprudencia y ante la regulación estatutaria, no es extraño que la regulación parlamentaria se adapte a los tiempos de irrupción de los grupos y los partidos políticos, y es que la prohibición del mandato imperativo aparece ya matizada por el propio texto constitucional. El citado artículo 78 CE es el ejemplo de que la norma no es que no deba, es que la mayor parte de las ocasiones no puede ir contra el sentido de la Historia, el de las instituciones y el de las relaciones. Desconocer que son los Grupos parlamentarios los elementos organizativos políticos básicos de la Institución, no sólo no es realista, sino que tampoco sirve para afrontar la regularización y una organización y un funcionamiento institucional eficaz y moderno. La finalidad de la norma parlamentaria es compatibilizar la prohibición del mandato imperativo y la figura del Diputado individual, con el natural desenvolvimiento de los Grupos[28].

El sistema debe digerir la evolución del Parlamento. Al parlamentario individual se le debe garantizar un "mínimo parlamentario" básico de subsistencia pero la norma debe reconocer a los Grupos parlamentarios su papel no ya político, sino jurídico y formal. Este "mínimo" se centra, de momento y de forma básica, en la indisponibilidad del escaño. Pero las relaciones parlamentarias no se basan en los parlamentarios individuales. Es más, los Grupos sirven fundamentalmente para instrumentar las relaciones político-parlamentarias entre el Gobierno y la oposición. Así, la opinión pública percibe cuál es la posición material de las principales fuerzas políticas mediante la intervención de los portavoces de los Grupos parlamentarios en las sesiones parlamentarias. Para esto, es el grupo el instrumento idóneo y, de forma similar, también es el Grupo instrumento gubernamental pues, además, el Gobierno va a tener interlocutores suficientemente reconocibles como para ejercer política. Por ello M. Duverger, en términos hoy ya evidentes, señaló hacía años que "la verdadera separación de poderes ya no es entre el Parlamento y el Gobierno, sino entre el partido mayoritario que domina el Parlamento y detenta todo el gobierno, y el partido de oposición, que ejerce las funciones de control y reivindicación, a la manera de los «tribunos de la plebe» en la república romana"[29]. ■

27. Tal parece ser la opinión emitida en el "Dictamen sobre la posibilidad...", op. cit., pág. 153, al señalar: "las deudas de los partidos políticos no son comunicables al grupo parlamentario que los diputados de ese partido hayan podido constituir en el Congreso".

28. F. GRANADOS CALERO, "Los Grupos parlamentarios y su efecto en el funcionamiento de las Cámaras", en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2001, 10, pág. 85, señala, quizá de modo algo exagerado que: "es lo cierto que conviene distinguir entre la voluntariedad asumida por el parlamentario como condición necesaria para mantener, entre otras prerrogativas, su *status*, rango, posición y protagonismo dentro de la Cámara y el precio pagado por la adquisición o mantenimiento de todo ello, que no es sino la pérdida de su parcela de libertad individual, o dicho de otro modo, la virginidad de su conciencia para hacer prevalecer su voto en cuantas ocasiones le sea exigido para activar la plenitud de sus funciones".

29. M. DUVERGER, *Instituciones..., op. cit.*, págs. 146 y 147.

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico