

La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México

GEMA SÁNCHEZ MEDERO*



Resumen

En el presente artículo, se expone y analiza la relación que se establece entre los partidos políticos y sus grupos parlamentarios para determinar la influencia que ejercen los primeros sobre los segundos en la Cámara baja. Para tal cometido, se han tomado como estudios de caso los dos grandes partidos de México y España, es decir, el PRI y el PAN; el PP y el PSOE, respectivamente. Lo anterior no tiene otro fin que el de averiguar si la interdependencia y la interacción que parecen dominar en las relaciones son hechos aislados, propios de las democracias europeas, o si, por el contrario, son fenómeno extensibles al resto de las democracias. Asimismo, explorar hasta qué punto los parlamentos modernos están perdiendo relevancia a favor de los partidos políticos y qué papel desempeñan aquéllos en éstos. Finalmente, se analizan las diferencias existentes entre el sistema parlamentario español y el mexicano.

Palabras claves: partidos políticos, grupos parlamentarios, parlamento, interacción, PP, PSOE, PRI y PAN.

Abstract

In the present article, an analysis of the relationship established by the political parties and their parliamentary groups is exposed to determine the influence of the first on the latter in the House of Representatives. Towards this goal, the two main parties of Mexico, PRI and PAN, have been taken as study cases as well as the two main Spanish parties PP and PSOE. The above has no other aim than to investigate if the inter dependency and interaction that seem to dominate in the relationships are isolated facts, common to European democracies, or, on the contrary, are extended phenomena to the rest of the democracies. Also, to explore to what extent are the modern parliaments losing their relevance, in favor of political parties and what role do they exert over these. Finally, it analyzes the existent differences between the Spanish parliament and the Mexican.

Key Words: political parties, parliamentary groups, parliament, interaction, PP, PSOE, PRI and PAN.

* Universidad Complutense de Madrid, Rectorado. Avenida Séneca, 2, 28040 Madrid, España.

Introducción

La actual estructura parlamentaria es consecuencia directa de la paulatina sustitución de la clásica democracia representativa por la denominada “democracia de audiencia”, asentada sobre la democracia masiva. Los organismos y las instituciones políticas de los regímenes representativos pasan a ser configurados por los partidos políticos y éstos, a su vez, por sus líderes. Esto implica que los representantes son elegidos por los electores y que aquéllos serán elegidos por los partidos políticos, que terminan convirtiéndose en la pieza clave del sistema demoliberal. El problema es que, por ellos mismos, no pueden actuar directamente en el Parlamento y para subsanarlo se integran y se institucionalizan en él adoptando la forma de grupo parlamentario, con el que, si no coinciden en su totalidad, al menos sí se corresponden.¹ Los grupos parlamentarios han resultado ser, por tanto, a la vez órganos internos de la Cámara y órganos de expresión de los partidos políticos.² Esta idea se traduce o materializa en la existencia de una coherencia ideológica y programática que inevitablemente surge entre los partidos y grupos parlamentarios a consecuencia de la férrea disciplina ejercida por los primeros sobre los segundos y, a su vez, por éstos sobre sus miembros.³ Ello es así hasta el extremo de que los partidos políticos llegan a condicionar no sólo la actuación del grupo parlamentario, sino también, en mayor o menor medida, su constitución, composición, organización interna y financiamiento, como se demostrará a lo largo de estas páginas.

En efecto, en el presente artículo se expone la relación que se entabla entre los partidos políticos y sus grupos parlamentarios a fin de determinar la influencia que ejercen aquéllos sobre éstos en la Cámara baja. Para tal cometido, se han seleccionado los casos español y mexicano tomando como referencia, en ambos casos, a los dos partidos con mayor implantación nacional, es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de Acción Nacional (PAN), en México, y el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en España. De esta manera, se podrá verificar la hipótesis que alimenta este trabajo, a saber: pese a la autonomía que les conceden los reglamentos de las cámaras, los grupos parlamentarios mantienen una relación de dependencia directa y continua con su organización partidista. Asimismo, se analizará cómo son, por qué y dónde se producen las relaciones que se establecen entre los partidos políticos y sus grupos parlamentarios (si la interdependencia y la interacción que parece dominar entre partidos y Parlamento es un hecho aislado, propio de las democracias europeas, o si, por el contrario, es un fenómeno extensible al resto de las democracias en América Latina; hasta dónde los parlamentos modernos están perdiendo relevancia a favor de los partidos políticos y cuál es el papel que están desempeñando los grupos parlamentarios en los mismos).

La influencia que ejerce el aparato de los partidos políticos sobre los grupos parlamentarios en las asambleas nacionales

Los grupos parlamentarios y los partidos políticos son entidades formalmente separadas, el origen, el lugar de actuación, las funciones que desarrollan e

incluso la naturaleza que ostentan cada uno de ellos se presentan de forma diferenciada.⁴ En efecto, sobre el papel son organizaciones completamente inde-

¹ Antonio Torres del Moral, “Pasado y presente del Parlamento”, en Cecilia Mora-Donatto, (coord.) *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

² Manuel Ramírez Jiménez, “Grupos parlamentarios y sistema de partidos”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 127s

³ A. Torres de Moral, *op cit.*

⁴ Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 257.

pendientes, es más, ni en el ordenamiento jurídico español ni en el mexicano existe disposición alguna que indique que los grupos parlamentarios expresan la voluntad de los partidos políticos, aunque sí hay un reconocimiento explícito a la interacción que se produce entre estas dos entidades. Así, para averiguar el grado de autonomía que posee el grupo parlamentario con respecto al partido político que lo sustenta, se analizó la relación que se establece entre ambos a la hora de constituir el grupo, definir su composición y organización, fijar su actividad o gestionar sus recursos.

La constitución de los grupos parlamentarios

Todos los estatutos de partidos, federaciones o coaliciones, así como los reglamentos internos de los grupos parlamentarios, imponen a sus militantes la obligación de constituir un grupo parlamentario desde el mismo momento en que resulten ser elegidos como parlamentarios.⁵ Así, los estatutos del PP afirman que los grupos parlamentarios del partido están integrados por todos los candidatos elegidos en sus listas electorales. En este mismo sentido, el Estatuto del Grupo Parlamentario Popular (EPP) determina que los grupos parlamentarios en las cámaras lo constituyen aquellos senadores y diputados que hayan obtenido su acta a través de la candidatura del partido. En cambio, en los estatutos del Partido Socialista Obrero Español no se hace ninguna mención expresa a ello, aunque es cierto que se puede deducir de su contenido. La única referencia que es posible encontrar está en sus Estatutos y Reglamentos (ER-PSOE), donde se asienta que al grupo parlamentario socialista lo forman los diputados y senadores miembros del PSOE, así como aquellos independientes elegidos en sus candidaturas y por los que

se incorporen o adhieran. Algunas disposiciones de los órganos directivos van incluso más allá y exigen a sus candidatos firmar un documento interno por el que se comprometen a formar parte del grupo parlamentario.⁶ Ni siquiera los diputados independientes pueden ser ajenos a esta normativa porque, una vez que pasan a integrar la lista electoral de un partido, se ven sometidos a las mismas normas que el resto de los miembros de la candidatura.

En México, a su vez, sucede algo parecido, por ejemplo, el reglamento del PAN establece que cuando en un órgano de poder público hubiera varios funcionarios miembros del partido, éstos deberán constituirse en grupo parlamentario. Es más, advierte que en cada una de las dos cámaras del Congreso de la Unión los legisladores postulados por el PAN se integrarán en su grupo parlamentario.⁷ Mientras que en el PRI, el grupo parlamentario está constituido por aquellos diputados afiliados a dicho partido que integren la correspondiente legislatura; además, éstos deberán respetar y adquirir las obligaciones que se establezcan en los documentos básicos del partido.

Llegados a este punto habría que preguntar dónde reside, por lo menos en el caso español, la autonomía que el ordenamiento concede a los grupos parlamentarios y, por lo tanto, a sus miembros. Si se atienden a las normas de los partidos políticos, aquella autonomía casi no existe desde el momento en que sus diputados tienen la obligación de integrarse en el grupo parlamentario del partido, o desde que el incumplimiento de esta disposición conlleva la expulsión o la correspondiente sanción que los estatutos prevean para este tipo de casos. No obstante, los diputados podrían desligarse de esta normativa interna al darse de baja en el partido, o bien, acogiéndose a la disposición del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) que establece la no obligación de incorporarse al grupo parlamentario

⁵ José Luis García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, p. 288.

⁶ En el Partido Popular es condición *sine qua non* para todo candidato la firma de un compromiso parlamentario donde se establece lo siguiente: "Me comprometo a formar parte del grupo parlamentario que decidan los órganos directivos del PP y dentro de aquél, a las comisiones que me asignen, sometiéndome en cada momento a su disciplina interna" (en "Acta del Comité Ejecutivo Nacional", 13 de abril de 1993).

⁷ Vid., Partido Acción Nacional, "Reglamento de las Relaciones entre el PAN y los Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN", México, PAN, 1997 (Capítulo Tercero, Art. 10, en http://ieehidalgo.org.mx/transpp/PAN/N003%20REGLAMENTOS/reglamento_relaciones_funcionarios_publicos_de_elección.pdf N.E.).

del partido por el que han sido elegidos, aunque sí deben hacerlo en uno si quieren desarrollar su actividad parlamentaria dentro de la Cámara.⁸

Sin embargo, el RCD establece ciertos límites que favorecen a las estructuras partidistas: “En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.”⁹ En este sentido, por ejemplo, se dispone también que “Los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos, podrán asociarse a alguno de ellos mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo Parlamentario a que pretenda asociarse, se dirija a la Mesa de la Cámara [...]”;¹⁰ asimismo, se sostiene que “Los Diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Congreso, deberán incorporarse a un Grupo Parlamentario [...]. Para que la incorporación pueda producirse, deberá constar la aceptación del portavoz del Grupo Parlamentario correspondiente. En caso contrario quedarán incorporados al Grupo Parlamentario Mixto”.¹¹

En cuanto a la posibilidad de cambiar de grupo parlamentario, el RCD es muy restrictivo no sólo porque debe contar con la autorización del portavoz del grupo al que pretenden incorporarse, sino también porque sólo podrán hacerlo dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones.¹² Aunque

el Reglamento del Congreso permite a los diputados desvincularse de su partido en la Cámara, establece también ciertas dificultades para que puedan llevar a cabo sus funciones al margen de la organización bajo la que han sido elegidos. Éstas y otras disposiciones¹³ restringen la libertad de los diputados a tal punto que éstos solamente pueden elegir el grupo parlamentario en el que van a cumplir sus funciones durante la Legislatura. Con ello, se tiende a potenciar la organización partidista en perjuicio de la propia autonomía de los grupos parlamentarios. Además, el silencio normativo que el RCD guarda sobre todos aquellos aspectos relacionados con la regulación del funcionamiento interno de los grupos parlamentarios –como puede ser, por ejemplo, el procedimiento de elección de los portavoces y de sus sustitutos–, permite a los partidos fijar las pautas sobre su organización a través de sus estatutos, lo que limita todavía más la autonomía de sus miembros. Por tanto, si los grupos parlamentarios se dotan de un reglamento es porque así lo determinan los estatutos de sus partidos, de esta manera éstos quedan totalmente subordinados a la normativa partidista dado que sus órganos ejecutivos son los que los impulsan y los aprueban. Muchos estudiosos consideran que son, en general, una prolongación política de la normativa interna de los partidos políticos.¹⁴

En el caso mexicano, los diputados nacionales parecen disfrutar en principio de un mayor grado de autonomía. Sin embargo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

⁸ *Vid.* Congreso de los Diputados de España, “Reglamento del Congreso de los Diputados de España” (RCD en adelante), Madrid, CDE, 1982 (Título Segundo, Art. 23, numeral 1), en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf, o en <http://www.psde-regiondemurcia.com/oficina/archivos/reglamentocongreso.pdf> N.E.).

⁹ *Ibid.*, numeral 2.

¹⁰ *Ibid.*, Art. 24, numeral 3. Sin embargo, algunos estatutos de partidos no reconocen tal posibilidad. Véanse si no los “Estatutos Aprobados por el XV Congreso Nacional del Partido Popular” (EPP en adelante), donde se afirma que “[...] los grupos institucionales no aceptarán en su seno a quien al tiempo de las elecciones figurase integrado en la candidatura de otra formación política” (Título Tercero, Art. 53, numeral 2, en <http://www.ppsanfernando.es/wp-content/uploads/2008/11/estatutos.pdf> N.E.). A su vez, el artículo 5 de los reglamentos de sus grupos se establece que “Podrán integrarse como miembros de los grupos del Congreso o del Senado los diputados o senadores de procedencia distinta a la señalada en el artículo 1 cuya solicitud en tal sentido fuera favorablemente acogida por el grupo respectivo”. Por su lado, el Partido Socialista Obrero Español también permite la adhesión o incorporación de diputados ajenos a sus candidaturas (*Vid.* Partido Socialista Obrero Español, “Estatutos y Reglamentos”, (ER-PSOE en adelante) Madrid, PSOE, 2004 en http://www.psdecalcaladelrio.com/static/galerias/descargas/otros/ESTATUTOS_PSOE.pdf, o en <http://www.psde-regiondemurcia.com/www/archivos/EstatutosyReglamentosFederales37congreso.pdf> N.E.).

¹¹ RCD, *op. cit.*, Art. 26.

¹² *Ibid.*, Art. 27, numeral 1. N.E.

¹³ *Ibid.*, Arts. 23 y 24. N.E.

¹⁴ Enrique Guerrero Salom, *El Parlamento. ¿Qué es? ¿Cómo funciona? ¿Qué hace?*, Madrid, Editorial Síntesis, 2004, p. 115.

(LOCG) considera que los grupos parlamentarios son el conjunto de los diputados según la afiliación del partido y sólo permite la constitución de un grupo parlamentario por partido,¹⁵ aunque se admite la posibilidad, si bien no se señala explícitamente, de que los diputados puedan cambiar de grupo parlamentario o, incluso, que no se integren en ninguno.¹⁶ No obstante estas diferencias, los reglamentos de los grupos parlamentarios mexicanos son muy similares al de los españoles. Por ejemplo, el Partido Revolucionario Institucional establece que su grupo parlamentario estará integrado por los afiliados del partido que hayan concurrido a las elecciones y por aquellos diputados que soliciten ingresar en el mismo.¹⁷ Por tanto, al igual que en el caso español, se permiten a los diputados integrarse en otro grupo parlamentario distinto al que corresponde el partido por el que concurrieron a las elecciones pero, lo que es más importante, permite la no adscripción a ningún grupo parlamentario; claro está que esto supondrá la exclusión en las lista para los próximos comicios. Además, la constitución de un partido político en México resulta ser mucho más restrictivo que en el caso español, ya que dichas organizaciones deben presentar una declaración de principios, un programa de acción, unos estatutos, además de demostrar que cuentan con 3,000 afiliados en, por lo menos, 10 entidades federativas, o bien, con 300 afiliados en, por lo menos, 100 distritos electorales uninominales. Es más, los partidos políticos mexicanos pueden perder su condición en el registro si,

por ejemplo, no participan en un proceso electoral federal ordinario o cuando no hayan obtenido en la elección federal ordinaria inmediata anterior por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, con lo cual, la aparente libertad que disfrutan los diputados para integrarse o no en un grupo parlamentario queda condicionada por este tipo de restricciones que obligan a los parlamentarios a someterse a la disciplina del partido para poder continuar con su carrera política, dada las dificultades que existen para poder presentarse a unos comicios.¹⁸

La composición de los grupos parlamentarios

Si la constitución del grupo parlamentario está profundamente marcada por las directrices del partido, no lo está menos por su composición. En España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (Loreg) otorga a los partidos políticos la facultad de nombrar a los integrantes del grupo parlamentario mediante la designación de candidatos a las Cortes Generales. La nominación de éstos es el acto de designación de un partido.¹⁹ Así, se establece que “Pueden presentar candidaturas o listas de candidatos: a) los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, b) las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente, y c) las agrupaciones de electores que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente ley [...].”²⁰

¹⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos” (LOCG en adelante), en *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de septiembre de 1999 (Capítulo Tercero, Art. 26, numerales 1 y 2), en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>, o en <http://leyco.org/mex/fed/168.html> N.E.

¹⁶ *Ibid.*, Art. 30. N.E.

¹⁷ *Vid.* Partido Revolucionario Institucional, “Estatutos del Partido Revolucionario Institucional”, México, PRI, 2001 (Colección Política y Partidaria) (EPRI en adelante), en <http://www.tlahui.com/libros/pdf/email/estpri.pdf>, o en <http://www.pricol.org.mx/sitio/images/normatividad/estatutos.pdf> N.E.

¹⁸ *Vid.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” (Cofipe en adelante), en *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 2003, (Libro Segundo, Título Segundo, Arts. 24 al 32), en <http://normateca.ife.org.mx/internet/files Otros/COFIPE/COFIPE14Ene08yNotaArtInvalidados.pdf> Asimismo, José de Jesús Orozco Henríquez y Carlos Vargas Baca, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Daniel Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 579-640. N.E.

¹⁹ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 374.

²⁰ Cortes Generales, “Ley Orgánica del Régimen Electoral General” (Loreg en adelante), en *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 147, Madrid, 20 de junio de 1985 (Título Primero, Capítulo VI, Sección II, Art. 44, numeral 1, incisos a, b, c,), en <http://www.senado.es/leyelect/indices/index.html>, o en http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html N.E.

Con estas disposiciones, la Loreg no deja lugar a dudas y sólo los partidos, federaciones o coaliciones pueden presentar candidaturas sin condición alguna ante la Junta Electoral, mientras que a las agrupaciones electorales se les exige el aval del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que concurren a las elecciones.²¹ Se precisa, además, que todas las candidaturas que se presenten, al igual que las posteriores papeletas electorales, deben expresar claramente junto con el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella, la denominación, las siglas y el símbolo del partido que las promueven.²²

En México, a su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) es menos exhaustivo que la legislación española a este respecto pues se limita a fijar las condiciones que deben respetar los ciudadanos para poder presentarse como candidatos a diputado federal o senador. Eso sí, señala que cualquier organización de ciudadanos que quiera concurrir a unos comicios federales deberá constituirse en partido político; en el caso de las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en los procesos electorales federales cuando lleguen a un acuerdo con algún partido político o coalición. Por lo tanto, el código electoral mexicano, al igual que su homólogo español, atribuye a los partidos políticos la capacidad de presentar candidaturas a las elecciones; incluso, como se mencionó líneas arriba, sanciona la posibilidad de extinguir su personalidad jurídica a todos aquellos partidos que no hayan obtenido por lo menos el 2% de la votación

en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Esta última disposición hace que la legislación mexicana sea más restrictiva que la española, dado que únicamente concede la posibilidad de presentar candidatura a los partidos políticos con cierta consolidación organizativa.²³

Otro punto a tener en consideración es el financiamiento. En España, el Estado solamente subvenciona *a posteriori* los gastos que originan las actividades electorales de las candidaturas que obtengan representación en la Cámara, es decir, sólo financia a los partidos, federaciones o coaliciones que han conseguido escaños en las Cortes Generales;²⁴ aún más, únicamente concede adelantos a aquellos partidos, federaciones o coaliciones, que en las elecciones anteriores hubieran obtenido algún representante, para ayudar a sufragar parte de los gastos que les pueda ocasionar la contienda electoral. Por lo tanto, se está limitando la posibilidad de presentar candidaturas alternativas que compitan en igualdad de condiciones con la de los grandes partidos, puesto que todo el procedimiento electoral genera unos gastos desmesurados que solo pueden ser soportados por aquellas organizaciones políticas o agrupaciones electorales que cuenten con el suficiente respaldo financiero.²⁵ En México, en cambio, se concede financiamiento público incluso a aquellas organizaciones políticas que no cuenten con representación en la Cámara del Congreso de la Unión.²⁶

Puesto que, en uno y en otro caso, la normativa electoral habilita prácticamente sólo a los partidos

²¹ *Ibid.*, Título Segundo, Capítulo V, Sección II, Art. 169, numeral 3.

²² *Ibid.*, Título Primero, Capítulo VI, Sección II, Art. 46, numeral 1 y Art. 46, numeral 4.

²³ *Vid. supra*, nota 18.

²⁴ “El Estado subvenciona los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas: a) 21,167,64 euros por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado; b) 0,81 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos hubiera obtenido escaño de Diputado y c) 0,32 euros por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño por Senador”, en Loreg, *op. cit.*, Título II, Cap. VI, Art. 175, numeral 1.

²⁵ Desde que las campañas electorales se articulan en función de los medios de comunicación, los partidos y los candidatos han pasado de contar con un grupo de entusiastas a un complejo entramado de profesionales y medios técnicos que han hecho que los gastos se multipliquen. Por ejemplo, según los datos hechos públicos por el PSOE, los socialistas entraron en la campaña del 14-M con un presupuesto de 10.5 millones de euros (1,747 millones de antiguas pesetas), frente a los 11.42 millones de euros declarados por el PP. *Vid. Juan Campmany, El efecto ZP*, Madrid, Planeta, 2005, p. 247.

²⁶ “Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo”, en Cofipe, *op. cit.*, Capítulo Segundo, Art. 78, numeral 2, inciso a.

para presentar candidaturas, está claro que son éstos los que deciden la composición de sus grupos parlamentarios. Para poder determinar si los grupos parlamentarios tienen alguna capacidad de decisión sobre el mismo, y, por tanto, sobre su composición, se tendría que saber qué procedimiento se sigue a la hora de elaborar una lista electoral. Normalmente, en todos los partidos existe un Comité o una Comisión Electoral que se encarga de elaborar las listas en función de los informes que les presentan otros órganos del partido y sus homólogos territoriales; aunque, en otros casos, solamente se limitan a aprobar las propuestas que son enviadas desde las organizaciones regionales y provinciales. En la práctica, la opinión de los órganos inferiores es respetada en la medida en que coincide con los intereses de los dirigentes nacionales.²⁷

Por tanto, el poder que tienen los órganos ejecutivos sobre este proceso es enorme. Además, el hecho de que el sistema electoral español se base en una fórmula proporcional de listas cerradas y bloqueadas no hace más que incrementar su poder. Esta fórmula electoral concede un poder excesivo a los aparatos de los partidos, convirtiendo las elecciones en un mero trámite de refrendo, por parte del electorado, de los nombres propuestos por aquéllos.²⁸ El voto hacia un partido implica la aceptación del orden en el que los candidatos están ubicados en la lista electoral configurada por el mismo.²⁹ Algunos han afirmado que el establecimiento de un sistema de listas abiertas vendría a contrarrestar el poder que sobre dicho proceso ejerce el aparato del partido. Sin embargo, es un hecho demostrable que allí donde funciona este sistema tampoco ha mejorado la capacidad de selección del elector, primero, porque las posibilidades del sistema no han sido utilizadas

por aquél; segundo, porque puede favorecer el voto clientelar cuando la red es controlada.³⁰

En España, los Estatutos del Partido Popular son claros al respecto; las listas electorales son elaboradas y aprobadas por los comités electorales que se constituyen a tal efecto a nivel nacional, regional, provincial, insular y local. Al Comité Electoral Nacional le corresponde elaborar y aprobar la candidatura del partido al Parlamento Europeo; ratificar las candidaturas que se presentarán en las elecciones legislativas, las autonómicas y las municipales de capitales de provincia; designar a los candidatos a las presidencias de los gobiernos de las comunidades autónomas, presidencias de las diputaciones y alcaldías de las capitales de provincias; y validar a los senadores autonómicos que sean elegidos por los respectivos Comités Electorales Regionales.³¹

En cuanto a las elecciones legislativas, las listas electorales han sido elaboradas desde 1979 por las organizaciones territoriales correspondientes, aunque siempre ha habido un órgano en la estructura central del partido con capacidad para ratificar o modificar las propuestas que le eran presentadas.³² En un primer momento, fueron las oficinas provinciales las que confeccionaban las listas que decidían la composición del grupo parlamentario, después las Juntas Provinciales y, finalmente, los Comités Electorales Provinciales. El papel que juegan los órganos regionales en este proceso queda reducido al de mero trasmisor de la propuesta que realizan los órganos provinciales a los órganos nacionales. En cambio, el de los órganos locales es el de informar al Comité Electoral Provincial de los candidatos que este mismo presente. En todo caso, es cierto que la normativa popular deja cierta discrecionalidad a sus órganos territoriales para que propongan y elaboren las candi-

²⁷ Fernando Flores Giménez, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 228.

²⁸ Ramón Cotarelo, "El sistema de partidos", en José. F. Tezanos et al. (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.

²⁹ Tània Verge Mestre, "Dimensiones de la representación política y partidos políticos. Concepciones partidistas de la democracia en el PSOE, el PP e IU", en Antonia Martínez (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 2006.

³⁰ Roberto L. Blanco Valdés, *Los partidos políticos. Temas clave de la Constitución española*. Madrid, Tecnos, 1990, p. 39.

³¹ Vid. EPP, *op. cit.*, Capítulo Cuarto, Sección Primera, Art. 49, numeral 1.

³² Elena María, García-Guereta Rodríguez, *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso del PP*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2001, p. 485. En un principio, era la JDN la que aprobaba y modificaba las propuestas que le eran remitidas por los órganos territoriales; desde 1982 los estatutos nacionales han atribuido dicha competencia al Comité Electoral Nacional.

daturas a las elecciones generales; aquí el peso de los presidentes regionales en la organización nacional es fundamental para hacer prevalecer su criterio, pero la última palabra sobre las mismas siempre la tiene la cúpula dirigente gracias al Comité Electoral Nacional. Cabe recordar que, originariamente, el presidente y el secretario general eran elegidos por el Congreso Nacional y los vocales lo eran por la Junta Directiva Nacional (JDN), pero en 1986, los estatutos concedieron al presidente del partido la potestad de nombrar al presidente del mencionado comité; en 1989, atribuyó al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) la facultad de designar al secretario general y a los seis vocales, salvo el de Nuevas Generaciones;³³ en 1990, todos los miembros fueron propuestos por el presidente y, evidentemente, todas las personas que componían el Comité fueron de la máxima confianza de éste. El férreo control que ejercían los dirigentes del partido sobre este órgano aumentó aún más cuando, en 1993, su presidente pasó a ser miembro nato del CEN.³⁴

En el PSOE, es el Comité Federal (CF) el encargado de ratificar las propuestas que le sean presentadas por la Comisión de Listas que, por otra parte, él mismo ha nombrado en su primera reunión después del Congreso Federal. Por lo tanto, es el CF el órgano que ostenta la máxima competencia a este respecto ya que no sólo designa a la mayoría de los miembros de la Comisión y ratifica sus trabajos, sino que, además, mediante la elaboración del correspondiente reglamento, fija el procedimiento de elección de los candidatos y los criterios en los que se debe basar el mismo. Pero tan importante es el papel que juega el Comité Federal como el de la Comisión Ejecutiva Federal (CEF). Hay que tener en cuenta que esta última

nombra a parte de la Comisión de Listas y propone al CF el candidato a presidente del Gobierno, que evidentemente alguna potestad tendrá sobre la composición definitiva de las listas electorales. Poco se sabe sobre este proceso; en principio, cuando se trata de elecciones generales, son las agrupaciones locales, en asamblea extraordinaria convocadas a tal efecto, las que proponen mediante listas abiertas a sus candidatos. La Comisión Ejecutiva Municipal o Local, o si no los propios asistentes a la asamblea, enviará la propuesta a la Comisión Ejecutiva Provincial y ésta, o en su defecto el Comité Ejecutivo Regional, elaborará una candidatura en base a todas las alternativas presentadas para que sea sometida a la aprobación del Comité Provincial o Regional, según corresponda. Una vez que dicho comité da el visto bueno a la lista que le ha sido presentada, la Comisión Ejecutiva Provincial o Regional la remitirá a la Comisión Federal de Listas para que emita su opinión antes de su aprobación definitiva por el Comité Federal. En este dictamen se podrá incluir, siempre y cuando se razoné, los nombres de otros candidatos que no hayan sido propuestos por los órganos provinciales o regionales. En cualquier caso, para proceder a su elaboración deberá tener en consideración el parecer de las secretarías generales regionales, el de un representante de cada comisión ejecutiva provincial, el del secretario general de las Juventudes Socialistas y el del portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Pero como se ha afirmado, en definitiva, quien tiene la última palabra sobre las candidaturas del Partido Socialista es el CF porque a él le corresponde ratificar las decisiones que hayan tomado los distintos órganos territoriales y la Comisión Federal de Listas.

³³ NN.GG es la organización juvenil del Partido Popular.

³⁴ Un diputado del PP nos dijo lo siguiente sobre el proceso de la conformación de las candidaturas: "Yo creo que el proceso de elaboración de las listas es bastante complejo como para poderlo explicar de forma sencilla porque depende de múltiples factores. Básicamente, yo creo que al hacer la candidatura de una determinada circunscripción, la provincia tiene un margen de maniobra importante y su papel es preponderante, pero Madrid también lo tiene. ¿En qué se traduce eso en la práctica?, depende de muchos factores, porque no lo es lo mismo hacer la lista de Valencia que la de Ciudad Real. No es lo mismo que el presidente regional del partido sea uno que acaba de llegar y que no tiene mucho poder en ese ámbito a que forme parte del grupo de los barones y de los destacados. En definitiva, es una operación en la que intervienen fundamentalmente el presidente regional y la dirección nacional". Aunque el mismo diputado después reconoce: "Yo diría que el partido asume los criterios parlamentarios a la hora de confeccionar las listas, y por eso se fija en las necesidades del grupo o en las indisciplinas que ha podido haber en el grupo". Entrevista personal de la autora.

Si se observa todo el procedimiento tal como aquí se ha descrito, se puede sostener que las candidaturas son elaboradas respetando los principios democráticos de abajo hacia arriba y que el grupo parlamentario, objeto de este escrito, puede influir en el mismo participando a través de sus miembros en las asambleas locales cuando éstas propongan a sus candidatos y emitiendo su opinión en los respectivos órganos ejecutivos del partido como en la propia Comisión Federal de Listas. Sin embargo, pese a ello, la composición de las candidaturas sigue siendo decidida desde el aparato del partido. En primer lugar, porque el reglamento asigna a la Comisión de Listas y a la Comisión de Garantías, órganos que dependen de la ejecutiva del partido, la máxima competencia para organizar los procesos electorales internos; en segundo, porque el Comité Federal es el que establece los criterios de selección, designa a la mayoría de los miembros de la Comisión Federal de Listas, nombra al candidato al presidente del Gobierno y decide sobre cualquier acuerdo pre o postelectoral con otras fuerzas políticas y sobre la celebración de primarias; en tercero, porque la CEF es la que elabora el calendario que debe seguir toda la organización del partido para elegir a sus candidatos, nombra a parte de los miembros de la Comisión de Listas y, en caso de llevarse a cabo las elecciones primarias, proclama al candidato a la Presidencia del Gobierno; finalmente, porque la Comisión de Listas puede intervenir en coordinación con las direcciones federales, regionales y provinciales en cualquier momento del proceso. Por tanto, el poder del aparato es tal a la hora de determinar la composición de las candidaturas que sólo se ha visto disminuida en parte

por la instauración de las elecciones primarias. No obstante, este procedimiento sólo se ha habilitado para candidaturas unipersonales, además de las severas restricciones que se han establecido para celebrar este procedimiento.³⁵ Esto ha conducido a que sólo se hayan celebrado una vez “primarias” para seleccionar al candidato a presidente de gobierno.³⁶

En el PAN, por su lado, es la Comisión Nacional de Elecciones, cuyos miembros son designados por el presidente del partido, el órgano competente para organizar los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular a nivel federal, estatal y municipal. Los miembros activos eligen, en una contienda estatal, a los candidatos a diputados locales de representación proporcional y de mayoría, asimismo, mediante esta elección, ordenan las propuestas de candidaturas de los mismos. Además, hay que tener en consideración otra cuestión. Los miembros activos del partido de un municipio junto con el comité directivo municipal respectivo pueden presentar propuestas de precandidatos a la elección municipal, de la cual surgirán tantas fórmulas como distritos electorales federales comprenda el municipio; en caso de los distritos con dos o más municipios, las propuestas de precandidaturas se llevan a una elección distrital de la cual surge sólo una propuesta. Asimismo, los comités directivos estatales pueden hacer hasta tres propuestas adicionales, mismas que se presentan en la elección estatal; en ésta, se elige y ordena el número de propuestas que corresponde a cada entidad. A su vez, el Comité Ejecutivo Nacional del partido puede hacer hasta tres propuestas por circunscripción. De esta manera, se obtiene la lista de candidatos de cada uno de los estados conforme a

³⁵ Las severas restricciones que se imponen para designar una candidatura a las elecciones primarias ha permitido al aparato del partido seguir controlando en la mayoría de las ocasiones el procedimiento y el nombramiento de sus candidatos a cargos públicos. No olvidemos que la nominación de candidatos se reserva a: 1) la Comisión Ejecutiva Federal, por mayoría; 2) un 15% de los miembros del Comité Federal; 3) el Consejo Territorial, por mayoría; y 4) El 7% de los afiliados del PSOE, teniendo en cuenta que los afiliados solamente podrán apoyar a una candidatura de las que pretenda presentarse. Además, cuando la institución se encuentre gobernada por los socialistas, sólo se aplicará el sistema de primarias si lo solicita la mayoría del Comité Federal para el caso de la Presidencia del Gobierno o del Comité Regional para la Presidencia de las Comunidades Autónomas. *Vid.* ER-PSOE, *op. cit.*, “Normativas reguladora de los Cargos Públicos”, Título III, Capítulo I, Art. 37, numeral 2.

³⁶ En la única ocasión que se han celebrado elecciones primarias para designar el candidato a la Presidencia del Gobierno, el candidato oficial de la ejecutiva, Joaquín Almunia, cayó derrotado por Josep Borrell. El resultado que arrojaron las elecciones fue el siguiente, de los 207,774 votos emitidos (54.18%), Borrell consiguió 114,254 (54.99%) y Almunia 92,806 (44.67%). La victoria de Borrell fue considerada como el triunfo de la militancia frente al aparato del partido, como demuestra el hecho que fuera la candidatura más votada en 14 de las 17 comunidades autónomas. Sólo Castilla La Mancha, Andalucía y el País Vasco dieron su confianza a Almunia.

la fracción anteriormente descrita, después se integran las listas circunscripcionales en función de los siguientes criterios: 1) los primeros lugares de cada circunscripción serán ocupados por las propuestas del Comité Ejecutivo Nacional, 2) enseguida, de conformidad con el porcentaje de votos obtenidos en la última elección a diputados federales por el partido en cada entidad, se enlistarán en orden descendente las fórmulas de candidatos que hayan resultado electos en primer lugar en las elecciones estatales de cada una de las entidades de la circunscripción y 3) se ordenarán las fórmulas restantes. Es éste un modelo descentralizado de elección de los candidatos donde los miembros del partido tienen un alto nivel de participación. Aunque, si se observa realmente el procedimiento y la ordenación final de la lista, la realidad es otra muy distinta, ya que finalmente los primeros puestos de la lista electoral son los ocupados por los candidatos designados por el Comité Ejecutivo Nacional y después por los primeros candidatos de las distintas entidades del partido que, precisamente, en la mayoría de los casos, corresponderá con los hombres más afines a las cúpulas dirigentes, con lo cual la capacidad de influencia de los militantes de base en este proceso no es la que parecía en un principio.

En cuanto al PRI, es el Consejo Político Nacional el órgano competente de regular el procedimiento para seleccionar a los candidatos del partido, que puede ser a través de elección directa o por convención de delegados. En esta selección, los electores de una jurisdicción determinada participan con voto directo, personal y secreto y se realiza mediante miembros inscritos en el registro partidario o simplemente miembros y simpatizantes. Para la primera modalidad –elección directa– el listado actualizado y validado por los órganos competentes debe ser puesto a disposición de los aspirantes, anexándolo al dictamen favorable. A su vez, el listado de votantes que se elabore como resultado del proceso tiene que ser remitido a la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional para los efectos conducentes. El segundo procedimiento –el de la convención de delegados– se conforma por los electores de la siguiente manera:

1) el 50% de los delegados está integrado por los consejeros políticos del nivel que corresponda, los consejeros políticos de los niveles superiores que residen en la demarcación y los delegados de los sectores y organizaciones electos en sus asambleas respectivas en proporción a su participación en el Consejo Político del nivel correspondiente; 2) el 50% restante, por delegados electos en asambleas electorales territoriales en los términos que establezca la convocatoria respectiva. Aunque se trata de un procedimiento más descentralizado que el del PAN, sólo la primera de las modalidades comentadas permite hablar de un proceso que verdaderamente aboga por la democracia interna del partido; en todo caso, son los miembros del partido los que deciden la composición de los grupos parlamentarios. Mientras, en la segunda modalidad, la influencia del aparato del partido vuelve a ser importante desde el mismo momento que controla el procedimiento de elección de los consejeros y delegados, por no hablar de las condiciones que se fijan para ostentar este tipo de cargos.

Así, en los cuatro casos estudios (PP, PSOE, PAN y PRI), la cúpula dirigente nacional ejerce una gran influencia a la hora de elaborar las listas que determinarán los representantes a las distintas elecciones. Si bien existe cierta descentralización en el proceso y aparentemente éste sigue las pautas de ‘abajo-hacia arriba’, la última palabra reside, sin embargo, en la cúpula dirigente. Además, gracias a las entrevistas que se efectuaron para este estudio, se ha comprobado que el papel que desempeñan en este proceso los grupos parlamentarios es prácticamente irrelevante, en el mejor de los casos queda limitado al de una mera consulta para algún caso determinado o la puntualización sobre alguna cuestión.

La organización interna de los grupos parlamentarios

Los ordenamientos jurídicos, español y mexicano, conceden total libertad a los grupos parlamentarios para que se organicen internamente. En España, el único requisito que les exige es que se doten de un

portavoz y de sus eventuales sustitutos.³⁷ En México, los partidos cuyos candidatos hayan obtenido representación deberán comunicar a la Cámara la denominación del grupo parlamentario, el documento donde consten los nombres de los diputados que lo conforman y el nombre del coordinador del grupo parlamentario.³⁸ En cualquiera de sendos casos, los grupos parlamentarios suelen elaborar para cada legislatura un reglamento, más o menos complejo, donde se fijan sus órganos, tanto unipersonales como colegiados; se establece la forma de su elección; se regula sus convocatorias y sus reuniones y se contempla la disciplina de voto. No obstante, esta autonomía de la que parecen gozar los grupos parlamentarios está en parte condicionada por los reglamentos de las cámaras, por los estatutos y por la cúpula dirigente del partido. Primero, porque gracias al silencio normativo que existe en los reglamentos de las cámaras a este respecto, los partidos pueden fijar las pautas de organización y funcionamiento de sus grupos parlamentarios; segundo, porque con el paso del tiempo los estatutos establecen más medidas que permiten al partido ejercer un mayor control sobre el grupo parlamentario y tercero, porque la constitución del grupo parlamentario está decidida por la ejecutiva del partido con anterioridad a las elecciones.

En el PP, desde 1989, se adoptaron medidas estatutarias que han garantizado el sometimiento del grupo parlamentario a la disciplina del partido.³⁹ A partir de entonces, al CEN se le atribuye la competencia de aprobar los reglamentos del grupo parlamentario y de nombrar y cesar a los portavoces y a los cargos directivos del mismo. Por si esto no fuera suficiente, en 1993 los estatutos concedieron la presidencia del grupo parlamentario al presidente del partido, integrando directamente en su Consejo de Dirección al secretario general y al tesorero nacional del partido. Estas reformas estatutarias han

repercudido directamente en la organización interna del grupo parlamentario restándoles autonomía, no tanto para su quehacer diario como para sus grandes líneas de actuación. Y es que el hombre designado por el presidente del partido, el portavoz del grupo, es el que dirige los trabajos del grupo parlamentario, marca la estrategia a seguir y coordina las acciones de los grupos parlamentarios del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo. Sin embargo, no siempre ha sido así; anteriormente el presidente, el portavoz y los portavoces adjuntos eran elegidos por el pleno del grupo a propuesta de sus propios miembros, limitando con ello la capacidad del partido para influir en este procedimiento, más aún cuando el grupo parlamentario se componía de una amalgama de diputados de distinta procedencia.

En el PSOE, la primera referencia que sus estatutos hacen al grupo parlamentario es en 1976. Desde entonces, todos sin excepción han dedicado uno de sus títulos al grupo parlamentario por lo que su funcionamiento ha estado regulado a partir de ese momento por una doble normativa: los estatutos del partido y los reglamentos del grupo parlamentario. Pese a ello, el grupo contaba con cierto margen de autonomía hasta el punto que sus cargos eran elegidos en el pleno a propuesta de sus propios miembros, lo que indica la escasa preocupación que durante estos años suscitaba el grupo parlamentario para el partido.⁴⁰ Sin embargo, a partir de 1988, coincidiendo con los primeros connatos de enfrentamiento interno, la situación cambió y los estatutos empezaron a incluir medidas encaminadas a incrementar el poder del partido sobre el grupo parlamentario. No obstante esto, su reglamento interno sigue reconociendo su autonomía organizativa y política en el ámbito de la actividad parlamentaria, siempre que se cumpla con los compromisos adquiridos en el programa electoral y con las directrices que emanen del Comité Federal y de la Comisión Ejecutiva Federal.⁴¹ A partir de 1994

³⁷ RCD, *op. cit.*, Título Segundo, Capítulo Cuarto, Art. 24, numeral 2.

³⁸ LOCG, *op. cit.*, Título Segundo, Capítulo Primero, Art. 14, numeral 4.

³⁹ E. M. García-Guereta Rodríguez, *op. cit.*, p. 417.

⁴⁰ Paloma Román Marugán, “El Partido Socialista Obrero Español en la transición española: organización e ideología (1975-1982)”, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 1986 (tesis doctoral).

⁴¹ ER-PSOE, *op. cit.*, Disposiciones Generales, Capítulo Uno, Art. 3, numeral 4; Título Tres, Capítulo Uno, Art. 18.

La Comisión Ejecutiva Federal tiene la posibilidad de presentar candidatos a portavoz, secretario general y secretario general adjunto, además de poder designar a los parlamentarios que ocuparán los puestos que les ha correspondido en la Mesa del Congreso. Pero, a diferencia del estatuto popular, se continúa permitiendo a los miembros del grupo parlamentario respaldar a otras candidaturas ajenas a la de la cúpula ejecutiva del partido. Aunque es difícil que dentro del propio grupo parlamentario puedan prosperar iniciativas que contradigan las directrices provenientes de la organización federal, más cuando la elección del portavoz, del portavoz adjunto, del secretario general y del Comité Director se realiza después de cada congreso federal ordinario del partido.

En cambio, en México, no sucede exactamente lo mismo, no por lo menos en los dos partidos que son objeto de este estudio ya que en sus estatutos no hay ningún apartado dedicado en exclusiva a los grupos parlamentarios. Los estatutos del PAN no hacen ninguna alusión directa a su grupo parlamentario, únicamente se mencionan su organización y funcionamiento en el propio reglamento de los grupos parlamentarios. Por tanto, parece ser que los grupos parlamentarios de este partido disfrutan de total autonomía no sólo para organizarse sino para actuar en las respectivas cámaras en las que obtenga representación, otra cosa muy distinta es que no exista ni disciplina ni unidad de acción con el partido. Prácticamente lo mismo sucede con los estatutos del PRI, donde aparecen ninguna disposición alusiva a sus grupos parlamentarios, solamente se hace referencia a la elección de sus cargos electos.

Además de lo apuntado hasta ahora, habría que recalcar que los partidos políticos han impulsado otros tipos de iniciativas que *a priori* parecían estar dirigidas a promover la incorporación de los diputados nacionales a los órganos de dirección y, por tanto, implicarlos en la vida del partido aunque realmente responden a otros mecanismos de control sobre el grupo parlamentario. En este sentido, el PP ha integrado, como miembros natos de la Junta Directiva Nacional, a todos los parlamentarios nacionales; sin embargo, en los órganos de máximo nivel, como son

el Comité Ejecutivo Nacional, el Comité de Dirección y las reuniones de "maitines", sólo lo ha hecho con los portavoces de los grupos parlamentarios del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo. En el PSOE, en cambio, el nivel de participación de los parlamentarios en los órganos del partido es mucho más reducido y el único trato diferencial que reciben es considerar como miembro nato del Comité Federal al presidente del grupo parlamentario de las Cortes Generales y sólo en caso que el secretario general del partido sea el que ocupe este cargo tendrán representación en la Comisión Ejecutiva Federal, aunque no por su vinculación parlamentaria sino por la orgánica. Con independencia de esto, al portavoz del grupo parlamentario en el Congreso se le permite asistir a las reuniones de la Comisión Ejecutiva Federal con voz pero sin voto. Al margen de estas prerrogativas, los parlamentarios socialistas pueden ser miembros de cualquier órgano del partido siempre que se sometan, como el resto de los militantes, a los procedimientos de elección que los estatutos habilitan para cada uno de ellos. En México, el PAN y el PRI, en el fondo, han optado por una estrategia similar. En el primero, los coordinadores de los grupos federales forman parte del Consejo Nacional, del Comité Ejecutivo Nacional y de la Asamblea Nacional (esta última en función de su condición de miembro del Comité Ejecutivo Nacional), que en definitiva son tres órganos sobre los que se articula el gobierno del partido. Lo mismo sucede en el PRI, los diputados son miembros de pleno derecho del Consejo Político Nacional que es un órgano deliberativo de dirección colegiada y el coordinador del grupo parlamentario es tanto miembro nato del Comité Ejecutivo Nacional como de la Asamblea Nacional. Por tanto, en ambos casos, la presencia de representantes de los diputados nacionales en este tipo de órganos obedece, al igual que en el caso español, a una política por parte del ambos partidos de mantener coordinada y controlada la actividades y acciones de sus cargos electos.

En cuanto a la conformación del aparato burocrático, los grupos parlamentarios en España disponen de ciertos recursos económicos con los que contratar, al margen de la Cámara y del partido, a su personal administrativo. Los locales y los medios

materiales que utilizan para desarrollar su actividad parlamentaria, son propiedad del Congreso que los distribuye en cada legislatura en función del número de sus componentes.⁴² Sin embargo, como ninguna disposición normativa les otorga personalidad jurídica propia, se ven en la obligación de pedir ayuda al partido para poder contratar al personal que ellos mismos seleccionan, controlan y despiden.⁴³ De nuevo, aparece en parte condicionada la autonomía administrativa que parecía garantizar el Reglamento del Congreso de los Diputados de España⁴⁴ puesto que los grupos parlamentarios necesitan que los partidos sean quienes contraten a su personal, viéndose sometidos al control que éstos decidan ejercer sobre este procedimiento. En los Estatutos del Partido Popular se dispone que “los Órganos directivos de los diversos Grupos propondrán al Comité Ejecutivo del Partido la ordenación de los recursos materiales de los que dispongan y el nombramiento y cese de sus asesores y funcionarios”.⁴⁵

En el PSOE, en cambio, los estatutos no son tan claros, sólo se sabe que el grupo parlamentario debe presentar ante el Comité Federal un informe anual sobre la actividad realizada. Se entiende que dentro de éste se incluirá alguna mención especial al personal que se ha contratado para llevar a cabo la misma. No obstante, en una encuesta de derecho comparado que fue promovida por la Presidencia del Senado en 1976, el Grupo Parlamentario Socialista definió la relación laboral de su personal administrativo como “trabajadores asalariados del PSOE (Comisión Ejecutiva Federal), con dependencia funcional del grupo parlamentario, sometidos, por tanto, al Estatuto de los Trabajadores y al Convenio de Empresa”.⁴⁶ Por tanto, una vez plasmada la firma en el contrato laboral pasan a depender directamente

de los grupos parlamentarios para el desempeño de las funciones asignadas. El Reglamento del Grupo Popular atribuye al secretario técnico, bajo la dirección del portavoz y en colaboración con el secretario general, la responsabilidad del funcionamiento de los servicios técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades del grupo parlamentario. En el PSOE, la dirección organizativa y política del grupo parlamentario corresponde al comité director, pero es el secretario adjunto el que tiene encomendada la misión de asegurar la coordinación técnica y administrativa.

En México, la Ley Orgánica del Congreso Federal dispone que, de conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, “[...] la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados [...]”⁴⁷ para el desempeño de sus funciones constitucionales, pero advierte que en ningún caso se atribuirá capacidad de disposición de los mismos a los partidos políticos. Ni siquiera los estatutos del PRI y del PAN abren tal posibilidad, por tanto, en principio, sus grupos parlamentarios disponen de una mayor autonomía a este respecto que sus homólogos españoles, es decir, son los propios grupos parlamentarios los que ordena y disponen de sus recursos sin tener que estar tutelados en todo momento por los órganos ejecutivos de sus partidos.

La actividad de los grupos parlamentarios

Pese a la autonomía política que se reconoce a los grupos parlamentarios para desarrollar su actividad dentro de la Cámara, sus reglamentos y los estatutos de los partidos imponen a los diputados una serie

⁴² Alejandro Sáiz Arnáiz, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, p. 343-344.

⁴³ J. L. García Guerrero, *op. cit.*, p. 501.

⁴⁴ “El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria”, en RCD, *op. cit.*, Capítulo Cuarto, Título Segundo, Art. 28, numeral 1.

⁴⁵ EPP, *op. cit.*, Capítulo Cuarto, Título Tercero, Artículo 53, numeral 7.

⁴⁶ A. Sáiz Arnáiz, *op. cit.*, p. 186.

⁴⁷ LOCG, *op. cit.*, Título Segundo, Capítulo Tercero, Art. 29, numeral 1.

⁴⁸ J. L. García Guerrero, *op. cit.*, p. 258.

de obligaciones como la defensa de los principios, del programa y de las resoluciones acordadas por los órganos directivos del partido, de forma que el grupo parlamentario exprese la voluntad del partido dado que éste no puede realizar esta labor directamente en las Cortes Generales.⁴⁸ De esta manera, los grupos parlamentarios se han transformado en entidades que permiten a los partidos hacerse presentes en el Parlamento y, portanto, deben ser su viva imagen dentro de la Cámara. Y es que los grupos parlamentarios tienen una naturaleza compleja, puesto que son resultado de la libre asociación de los parlamentarios individuales y están estrechamente vinculados ideológica y organizativamente a los partidos que los sustentan.⁴⁹ Por esta razón, los grupos parlamentarios son órganos de la Cámara cuando desarrollan actividades estrechamente parlamentarias, y órganos de los partidos cuando desempeñan actividades políticas.⁵⁰

En todo caso, una característica común a todos los partidos políticos es el cumplimiento de las decisiones adoptadas por los órganos de dirección. El simple hecho de militar en un partido comporta aceptar los principios en los que se cimenta su pensamiento político, los programas de gobierno, la sujeción a los estatutos, los reglamentos del partido y las directrices acordadas por los órganos de gobierno.⁵¹ En este sentido, los estatutos socialistas advierten que es deber de todo afiliado o simpatizante: "La defensa de los intereses generales de la Organización, la Declaración

de Principios, Programas, Resoluciones y Estatutos aprobados por sus Congresos, así como los acuerdos legítimamente emanados de sus órganos de dirección [...]"⁵² Es más, se especifica que los miembros del grupo parlamentario tienen la obligación de "[...] acatar la declaración de principios y resoluciones aprobados en el Congreso Federal del Partido [...]" y en los órganos de dirección.⁵³ Por su lado, los populares siguen una línea parecida cuando exigen a sus militantes "Cumplir los Estatutos, Reglamentos y demás normas que constituyen el ordenamiento interno del Partido, las instrucciones y directrices emanadas de sus Órganos de Gobierno y grupos institucionales, y ajustar su actividad política a los principios, fines y programas del Partido Popular".⁵⁴

En el PRI y el PAN sucede prácticamente lo mismo. En el primero, los militantes, por el hecho de serlo, tienen que "Acatar y difundir a plenitud los principios que el Partido sustenta en sus Documentos Básicos y los instrumentos normativos señalados [...]" en los estatutos.⁵⁵ En el segundo, los miembros activos tienen como obligación asumir y cumplir los principios de doctrina del partido, además de tener que ajustar su conducta a los mismos.⁵⁶

Por lo tanto, se garantiza la libertad de expresión siempre y cuando no se contradigan las resoluciones fijadas desde la ejecutiva del partido.⁵⁷

El cumplimiento de estos deberes no queda limitado a los afiliados, sino que se extiende evi-

⁴⁸ Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, "Los grupos parlamentarios en el constitucionalismo europeo", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 1987 (tesis doctoral) p. 106.

⁴⁹ Ana María Ortells Miralles, *La constitución de los grupos parlamentarios*, Valencia, Temas de las Cortes Valencianas, 2003, p. 29.

⁵⁰ J. L. García Guerrero, *op cit.*, p. 523.

⁵¹ ER-PSOE, *op. cit.*, Título Uno, Capítulo Segundo, Art. 7, numeral 2, inciso b.

⁵² *Ibid.*, Título Séptimo, art. 75.

⁵³ EPP, *op. cit.*, Título Primero, Capítulo Primero, Art.7, numeral 1, inciso b.

⁵⁴ EPRI, *op. cit.*, Título Primero, Capítulo Cuarto, Art. 35, inciso II.

⁵⁵ Partido Acción Nacional, "Estatutos del Partido Acción Nacional" (EPAN en adelante), México, PAN, XIII Asamblea Nacional Extraordinaria, Tlahui Educa, 2001 (Política Partidaria) (Capítulo Segundo, Art. 10, numeral II), en <http://www.tlahui.com/libros/pdf/email/estpan.pdf> N.E.

⁵⁶ En entrevista personal de la autora, un militante panista describió, con respecto al funcionamiento de Acción Nacional, lo siguiente: "La autonomía es mucha. Creo que efectivamente las líneas fundamentales de la actuación del grupo son establecidas por los órganos de dirección del partido. Algunas decisiones en torno al sentido del voto en algún punto especialmente importante no han sido tomadas por el Consejo de Dirección del grupo sino por el Comité Ejecutivo del partido. Personalmente, opino que la línea política fundamental es decidida por los órganos de dirección del partido; es razonable y lógico, porque evidentemente éste es el grupo parlamentario de un partido, y es el partido el que tiene las siglas con las que nos presentamos a las elecciones, el que tiene 600,000 militantes y el que tiene una estructura. Las líneas políticas fundamentales las establece sin duda el partido; ahora bien, la puesta en práctica de esas líneas políticas y la dirección de la actividad parlamentaria, la formulación de iniciativa y la dirección del sentido del voto, en la mayor parte de los casos, lo fija el grupo. Yo creo que el grupo en la práctica tiene bastante autonomía, dentro de la sujeción de líneas fundamentales establecidas por el partido."

dentemente a todos los parlamentarios en su doble condición de miembro del grupo parlamentario y de afiliado del partido. Los diputados independientes tampoco quedan exentos de este tipo de obligaciones ya que su integración en el grupo parlamentario conlleva implícita la aceptación de la normativa que los regula. Así, los estatutos socialistas sostienen que los diputados que no estén afiliados, pero que quieran inscribirse en su grupo parlamentario, deben acatar la declaración de principios y resoluciones aprobadas por el partido.⁵⁸ Aunque el reglamento socialista reconoce la autonomía organizativa y política del grupo parlamentario, éste deberá estar siempre orientado por la declaración de principios y las resoluciones aprobados en el Congreso Federal del Partido.⁵⁹

Aunque más parco que los estatutos del PSOE, el EPP también dispone la obligación de los miembros del grupo parlamentario de “Respetar pública y privadamente el honor y la imagen del Partido, de sus Órganos y de todos sus afiliados”, así como la de “Cumplir los Estatutos, Reglamentos y demás normas que constituyen el ordenamiento interno del Partido, las instrucciones y directrices emanadas de sus Órganos de Gobierno y grupos institucionales, y ajustar su actividad política a los principios, fines y programas del Partido Popular”.⁶⁰

Por su lado, los estatutos y normativas del PRI y el PAN no contemplan disposiciones a este respecto, aunque es cierto que para presentarse a las elecciones federales cualquier organización de ciudadanos debe constituirse como partido, por lo tanto, se entiende que ya queda asumido el respeto a los principios de la organización política.

En definitiva, los distintos estatutos o reglamentos de los partidos obligan a sus respectivos grupos

parlamentarios –y, por tanto, a sus miembros–, al cumplimiento de las distintas directrices procedentes de sus órganos de gobierno.

Otra cuestión muy diferente es el método que el aparato del partido emplee para conseguir que el grupo parlamentario defienda sus postulados programáticos dentro de la Cámara y no se aleje de ellos en el desarrollo de su actividad parlamentaria. Es un hecho que los estatutos de los partidos y los reglamentos de los grupos parlamentarios tienden a articular ciertos mecanismos dirigidos a potenciar y garantizar los ámbitos relationales entre ambos con el objetivo prioritario de dominar mejor la acción del grupo parlamentario. El partido se asegura su control mediante diversas técnicas como, por ejemplo, la designación de sus integrantes y de sus cargos directivos y la aprobación de sus reglamentos. En este sentido, por ejemplo, son los portavoces –cargos que normalmente son designados por la directiva de los partidos– los que deciden qué diputados son los que van a intervenir en el Pleno o en las comisiones de la Cámara o los que indican el sentido del voto del grupo parlamentario a todos los diputados que lo integran. El control del partido sobre el grupo parlamentario también se consigue a través de los canales de comunicación y coordinación así como por medio de medidas sancionadoras que se imponen a los parlamentarios cuando no cumplen con las directrices del partido.

El ER-PSOE sostiene que es el pleno del grupo parlamentario el que atenderá todas las cuestiones que puedan plantearse en la actividad parlamentaria, salvo aquéllas en las que se hayan manifestado con anticipación el CF o la CEF.⁶¹ En el PP, es el CEN el que establece los criterios y las pautas de trabajo que deben seguir los grupos institucionales que representan

En otra de ellas, un diputado del PP señalaba que: “Sobre el papel es el CEN el que marca las directrices del grupo, pero la realidad es que el grupo lleva el trabajo parlamentario a diario. No es el partido el que impone las preguntas, las interpellaciones, las materias que van a control y las iniciativas parlamentarias, eso se hace desde el grupo habida cuenta que los CEN se reúne una vez al mes y las JDN tres o cuatro veces al año; por tanto, no es un órgano funcional para dirigir la acción del grupo parlamentario. La actuación del grupo parlamentario se dirige desde el Consejo de Dirección, que está a la vez controlado por esas líneas políticas que se dictan desde los “maitines” y ésa es la verdadera estructura. Aunque nuestro grupo pese a todo goza de mucha autonomía”.

⁵⁸ ER-PSOE, *op. cit.*, Título Séptimo, Art. 80.

⁵⁹ *Ibid.*, Art. 75.

⁶⁰ EPP, *op. cit.*, Título Primero, Capítulo Primero, Art. 7, numeral 1, incisos a y b.

⁶¹ ER-PSOE, *op. cit.*, Título Siete, Arts. 74-81

al partido en las distintas asambleas parlamentarias, mientras que es el secretario general el que se encargará de realizar el seguimiento de los mismos. En el PRI es la Asamblea General la que debe tomar los acuerdos sobre asuntos relevantes pero siempre comunicándoseles al Comité Ejecutivo del partido.⁶² Y en el PAN, es la Mesa Directiva la que elabora y presenta los proyectos del programa legislativo; además, en su primera reunión, convocada por el Comité Ejecutivo Nacional, se discutirán los lineamientos para la integración y el funcionamiento del grupo parlamentario. Por si no fuera suficiente, el coordinador del grupo debe presentar un informe de las actividades del grupo parlamentario en cada sesión ordinaria del Consejo Nacional del partido. Es más, en estos dos últimos casos se establece que los reglamentos de los grupos parlamentarios deben encontrarse en concordancia con la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos del partido.

Pero, ¿cuáles son los canales de comunicación que se han establecido para hacer llegar al grupo parlamentario las decisiones que son tomadas en los órganos de gobierno del partido? La normativa de todos estos partidos ha habilitado ciertos mecanismos que están dirigidos a informar a los parlamentarios de las resoluciones dictadas desde la dirección de los mismos. Los reglamentos del PSOE prevén a este respecto que cuando los órganos directivos del grupo parlamentario lo estimen oportuno, las sesiones del Pleno incluirán un punto de información política por parte de un miembro de la CEF. Sin olvidar, que al inicio de la misma se distribuirá a los parlamentarios los documentos que fijen la posición política del partido. Además, la coordinación está garantizada por el establecimiento de reuniones periódicas a las que acuden los ministros, los políticos del partido y del grupo parlamentario especializados en un área concreta.⁶³

En el PP, los diputados, al igual que cualquier otro militante, tienen derecho a recibir información periódicamente sobre las decisiones que tomen los órganos colegiados del partido y sobre las políticas

que se desarrollen en las distintas instituciones públicas. Con este objetivo, el Grupo Parlamentario Popular ha integrado a todos sus parlamentarios como miembros natos de la Junta Directiva Nacional, del Congreso Nacional y de la Convención Nacional. Sin embargo, ha sido curioso comprobar cómo, en la normativa interna del grupo parlamentario, no se hace mención a ninguna de estas cuestiones. En cualquier caso, los parlamentarios gozan de una información privilegiada que garantiza la correcta transmisión de las decisiones acordadas por los órganos de gobierno del partido. Desde el Congreso Nacional, celebrado en el 2004, los responsables de cada una de las secretarías de áreas del partido mantienen una relación muy estrecha con el portavoz del grupo en la comisión de su misma área temática.

En el caso del PRI, el reglamento establece que los miembros de este instituto político tienen derecho a obtener el apoyo del grupo parlamentario a la hora de desempeñar su trabajo, y a ser puntualmente informados de las actividades del grupo parlamentario. Además, el coordinador del grupo tiene que poner en consideración de la Asamblea, que es el órgano integrado por todos los diputados, el programa de trabajo del grupo parlamentario antes de cada periodo ordinario. En cuanto al PAN, todos los miembros del grupo parlamentario deben recibir información sobre las actividades que el mismo realice, para ello la Mesa Directiva deberá elaborar y presentar los proyectos del programa legislativo, presupuestos o cualquier otro informe que tenga que se presentado ante el pleno del grupo parlamentario. Además, cualquier funcionario público deberá mantener una comunicación permanente con su comité correspondiente, y en concreto con la Secretaría de Acción Gubernamental.

No obstante, aunque en algunas ocasiones los estatutos o los reglamentos no lo recojan de forma expresa, el canal de comunicación entre el partido y el grupo parlamentario lo conforman el presidente, el portavoz o el coordinador. El presidente del Grupo

⁶² RGPRI, *OP. CIT.*, Título Tercero, Capítulo Uno, Arts. 83-89.

⁶³ Pilar Gangas Peiró, *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1995, p. 161.

Parlamentario Socialista en las Cortes Generales es miembro nato del CF y acude a las reuniones de la CEF con voz pero sin voto cuando desempeña las funciones de portavoz del grupo. Mientras que en el Partido Popular, el presidente de éste preside también el grupo parlamentario al tiempo que el portavoz es miembro nato de la JDN, del CEN, del Comité de Dirección, de la Convención Nacional y del Congreso Nacional, además de ser uno de los pocos miembros que acude a las reuniones de “maitines”.⁶⁴

En el PAN, el coordinador del grupo parlamentario forma parte del Comité Ejecutivo del partido, además debe presentar un informe sobre las actividades en cada reunión ordinaria del Consejo Nacional. En el PRI, el coordinador del grupo parlamentario es miembro nato del Comité Ejecutivo del partido.

La inclusión en los órganos de gobierno del grupo parlamentario de determinados cargos del partido también obedece a esta necesidad que tiene la fuerza política de transmitir sus instrucciones al grupo. En este sentido, el secretario general y el tesorero nacional del Grupo Parlamentario Popular se han incorporado a la estructura de su Consejo de Dirección, al igual que el presidente del partido desde el mismo instante en que se unificaron las presidencias del partido y la del grupo parlamentario. La Comisión Ejecutiva Federal del PSOE puede designar como presidente del grupo parlamentario al secretario general del partido, en cuyo caso, automáticamente se le concede las funciones de portavoz y, por tanto, se convierte en miembro del Comité Director. Además, el hecho de que los miembros del grupo parlamentario continúen vinculados a sus unidades orgánicas respecto a su actividad parlamentaria también contribuye a ello. De esta manera se consigue un doble cometido, la canalización de información y el control. El hecho de que el presidente, el portavoz o el coordinador del grupo parlamentario acudan a las reuniones de los órganos de dirección del partido y que miembros de

éste se integren en las del grupo parlamentario, no es más que otro sistema de control que ha establecido el partido para garantizar que los diputados cumplan con las funciones que les han sido atribuidas, así como instrumento fundamental de comunicación mediante el cual el partido trasmite sus directrices al grupo parlamentario y le mantiene informado en todo momento de sus actuaciones.

Otro rasgo a destacar del funcionamiento partidista es el establecimiento de órganos de apoyo a la actividad parlamentaria del grupo. Así, en el PP, los cargos electos reciben apoyo de la Asesoría Parlamentaria así como del secretario técnico, mientras que la coordinación ordinaria con el grupo parlamentario recae en el Comité de Dirección del partido desde el mismo instante que se han incorporado a él los portavoces de los grupos parlamentarios. En el PSOE, a su vez, los parlamentarios son informados y asesorados por los gabinetes jurídico y técnico, mientras que la coordinación ordinaria corre a cargo de las respectivas secretarías de la CEF y del CF. En el PRI, los miembros del grupo parlamentario tienen derecho a obtener el apoyo del grupo parlamentario para la realización de su trabajo parlamentario y para la elaboración de iniciativas, además de recibir el apoyo del grupo parlamentario para realizar labores de gestoría ante cualquier unidad. Además, se constituyen una serie de órganos destinados a tal fin, éstos son el Consejo Consultivo y el Comité de Estudios Legislativos. En el PAN, son los distintos coordinadores los encargados de dirigir la asesoría de sus respectivos ámbitos.

Como señala Duverger,⁶⁵ los partidos han empleado una serie de mecanismos para evitar que los parlamentarios dominen sus estructuras orgánicas y, por lo tanto, su actividad parlamentaria. Estos mecanismos son la elección de sus miembros, el nombramiento de sus cargos directivos, la aprobación de sus reglamentos o estatutos, la imposición de sanciones

⁶⁴ Inmediatamente después de las reuniones de “maitines”, el portavoz del grupo parlamentario convoca la reunión semanal del Consejo de Dirección del grupo para organizar las actividades semanales. *Vid.* Pablo Oñate Rubalcaba, “Congreso, grupos parlamentarios y partidos”, en María Anto Martínez Rodríguez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000 (Colección: Semilla y Surco. Ciencia Política), p. 119.

⁶⁵ M. Duverger, *op. cit.*

o el requerimiento que algunos partidos exigen a sus diputados de firmar una dimensión en blanco. Los tres primeros han sido de sobra abordados en los dos apartados precedentes, y no es necesario abundar en ellos. Sólo mencionar al respecto que, gracias a este tipo de políticas, actualmente en la mayoría de los partidos existe una perfecta simbiosis entre las direcciones del partido y del grupo parlamentario, con lo que cada día es más difícil que este último se vea libre de la disciplina a la que lo somete el primero. En todo caso, los diputados actúan con arreglo a su conciencia, aunque eso vaya en contra de la posición de su partido. En España existen algunos casos en los que los diputados de un grupo parlamentario han votado en contra de las directrices marcadas por los órganos de dirección de su grupo. Así, por ejemplo, en la VIII Legislatura, los diputados del PP Celia Villalobos y Federico Trillo rompieron la disciplina de voto en el debate de los proyectos de ley sobre el matrimonio entre homosexuales y la reforma de divorcio. Pero también se han dado casos en el PSOE: en la misma legislatura, siete diputados socialistas rompieron la disciplina del grupo parlamentario en el debate sobre el financiamiento de la Iglesia. Álvaro Cuesta, Ángel Martínez Sanjuán y Francisco Garrido apoyaron la enmienda de Izquierda Verde que pedía corregir lo que entienden como 'sobrefinanciamiento' de la Iglesia católica en los presupuestos del Estado de 2006. Otros cuatro, Victorino Mayoral, Juan Luís Rascón, Delia Blanco y Carmen Alborch, se abstuvieron. La enmienda de Izquierda Unida fue rechazada con 307 votos en contra (Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria), 18 a favor (Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya y Bloque Nacionalista Gallego) y 7 abstenciones (tres del Grupo Mixto).⁶⁶ La cuestión es que todo diputado que se salta la disciplina de voto resulta ser sancio-

nado económico por su grupo parlamentario;⁶⁷ dependiendo del asunto del que se trate, podría ser excluido por su partido político en las siguientes listas electorales.⁶⁸ Por tanto, la disciplina de voto sólo puede ser burlada, sin ser penalizada, cuando la cámara establece una votación con voto secreto, o bien, cuando el partido político se encuentra dominado por un clima de conflictividad interna entre las distintas facciones que pugnan por el poder de la organización.

En cuanto al sistema sancionador, los estatutos de los partidos suelen articularlo de manera bastante minuciosa y exhaustiva. Los partidos pueden sancionar directamente a los grupos parlamentarios, o a sus miembros, en su condición de afiliados. Respecto a lo primero, los estatutos del PSOE contemplan la posibilidad de que la Comisión Ejecutiva Federal pueda suspender o anular las actuaciones de los órganos que integran el partido cuando resulten contrarias a las normas estatutarias.⁶⁹ En el PP, el Comité Ejecutivo Nacional aprueba las sanciones que afecten a la organización y el funcionamiento interno, aunque no en el mismo sentido que recogen los estatutos socialistas, y decreta la baja de aquellos afiliados que estén incurso en los supuestos que son tipificados como falta grave por los estatutos.

La normativa socialista tipifica como faltas graves la manifestación pública en contra de las decisiones o actitudes adoptadas por los órganos correspondientes y la ofensa pública contra cualquier afiliado u órganos del partido; como faltas muy graves: 1) el abandono de los grupos institucionales; 2) el apoyo a una moción de censura de otro partido por iniciativa propia o contra un acuerdo expresamente adoptado por los órganos directivos del partido; 3) la actuación en contra de las decisiones que han sido dictadas por los órganos de gobierno del partido; 4) el desempeño de cargos públicos sin la autorización expresa de los

⁶⁶ *El País*, Madrid, 16 de noviembre de 2005.

⁶⁷ Al momento de su incorporación al cargo, los diputados hacen un escrito en el que indican el número de cuenta bancaria donde desean que sus retribuciones, como parlamentarios, sean ingresadas. Así, cuando el GP impone una sanción pecuniaria, puede restar directamente la cantidad del sueldo del diputado.

⁶⁸ En entrevista personal de la autora, uno de los diputados del Partido Popular reconoció que "El que rompe la disciplina del partido tiene muchas papeletas para que no repita en las próximas elecciones generales, pero está claro que ello depende del tema del que se trate".

⁶⁹ ER-PSOE, *op. cit.*, Título Tercero, Capítulo Primero, Art. 18.

órganos competentes; o 5) la falta de honradez en el desempeño de cualquier cargo público.⁷⁰ Este tipo de faltas puede ser sancionado con la suspensión de la militancia de más de un año y con un límite de dos años; con la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por el mismo periodo o con la expulsión. Las faltas graves sólo pueden ser sancionadas con la suspensión y la inhabilitación entre un mes y hasta un año. Para determinar la sanción que corresponde a cada caso se tendrá en cuenta la existencia de intencionalidad, los perjuicios causados a los intereses del partido y la reincidencia en el supuesto de que el afiliado hubiera sido sancionado.⁷¹

Los estatutos populares dedican un amplio capítulo a la regulación del régimen disciplinario, en el que se distingue también entre faltas muy graves, graves y leves. Para fines de este escrito, es menester conocer las que aluden a la actividad de los cargos públicos y que se encuentran enmarcadas dentro de las dos primeras. Se consideran como infracciones muy graves: incurrir en cualquier forma de corrupción, desoir las instrucciones que emanan de los órganos de dirección, hacer públicamente declaraciones que inciten a la desobediencia, actuar de forma contraria a los principios y programas de los partidos, revelar los acuerdos de los grupos institucionales, valerse de tránsfugas de otros partidos para constituir o cambiar mayorías de gobierno. Y como faltas graves: propagar noticias por cualquier medio que desprestigien a los grupos institucionales, manifestar públicamente una opinión contra cualquier afiliado del partido, suplantar o atribuirse cargos o funciones que no le corresponda, asumir compromisos de carácter político con otras formaciones políticas sin contar previamente con la autorización de los órganos correspondientes, desobedecer las instrucciones de los órganos de gobierno y de representación del partido o de los grupos institucionales, y no asistir a las reuniones convocadas por los órganos del partido. Las primeras pueden ser sancionadas con la suspensión de militancia por un periodo de tiempo

que va entre cuatro y seis años, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por igual periodo de tiempo, e incluso con la expulsión. Para las faltas graves, se establecen las mismas sanciones salvo la expulsión, aunque éstas son recortadas a un periodo de uno a cuatro años.⁷²

En el caso de los dos partidos mexicanos que son objeto de estudio, van todavía más allá que sus homólogos españoles, ya que tanto uno como otro han elaborado sendos reglamentos para la aplicación de sanciones, es decir, para mantener la disciplina de la organización. En el PAN tienen capacidad de imponer sanciones: el Comité Ejecutivo Nacional, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, los Comités Directivos Estatales, los presidentes de los Comités Directivos Estatales, los Comités Directivos Municipales, los presidentes del Comités Directivos Municipales, la Comisión de Orden del Consejo Nacional y las Comisiones de Orden de los Consejos Estatales. Por otra parte, las infracciones que son consideradas como sancionables en el desempeño de sus funciones como cargo público son, por ejemplo, la desobediencia o contradicción de las normas contenidas en los Estatutos, Reglamentos, Código de Ética y demás disposiciones del partido; el ataque de hecho o de palabra a los principios, programas y a la dirigencia del partido; la no participación en la realización de los objetivos del partido o de hacerlo de manera indisciplinada; no contribuir a los gastos del partido mediante el pago de cuotas; apoyar a candidatos de otros partidos cuando Acción Nacional presente sus propios candidatos; afiliarse o colaborar en la creación de otro partido político; aceptar ser candidato de otro partido sin la previa autorización del Comité Ejecutivo Nacional, etcétera. Ellas originan sanciones de amonestación, privacidad del cargo o comisión partidista, cancelación de precandidatura o candidatura, suspensión de derechos partidistas (hasta por 3 años), suspensión provisional de los derechos de miembro activo por actos de corrupción (hasta por 1 año), inhabilitación para ser dirigente o

⁷⁰ ER-PSOE, *op. cit.*, Título Tercero, Capítulo Segundo, Arts. 40, 41.

⁷¹ *Ibid.*, Arts. 43- 47.

⁷² EPP, *op. cit.*, Título Primero, Capítulo Segundo, Arts. 10-14.

candidato del partido (hasta por 12 años), declaratoria de expulsión o suspensión, según como se considere la gravedad de la infracción cometida, abriéndose distintos procedimientos en virtud las mismas.

En el PRI, en cambio, es la Comisión Nacional de Justicia Partidaria el órgano específico encargado de mantener la disciplina y el orden en el partido. Entre los actos que considera como sancionables son, por ejemplo, proporcionar a organizaciones políticas contrarias al partido información reservada que conozca por desempeñar un cargo partidario, por desviaciones estatutarias o ineficacia política de los dirigentes, realizar actos de desprestigio de las candidaturas sostenidas por el partido u obstaculizar las campañas respectivas, difundir ideas o realizar actos con la pretensión de provocar divisiones del partido, dejar de formar parte del grupo parlamentario del PRI, desempeñar comisiones que le confiera otro partido, etc. Y estos actos y muchos otros podrán ser castigados con una amonestación privada, una amonestación pública, una suspensión temporal de derechos del militante, inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas, o expulsión.

El financiamiento de los grupos parlamentarios

En España, el grado de autonomía económica de la que disponen los grupos parlamentarios depende, en última instancia, de la propia voluntad de los partidos políticos, ya que las subvenciones estatales que son concedidas a ellos pasan a formar parte su patrimonio. La Ley Orgánica de Financiación establece que “Los recursos económicos de los Partidos Políticos estarán constituidos por: [...] b) Las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos

previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado [...]”⁷³ Además, el Estado les asigna a ellos, y no a su organización parlamentaria, una subvención anual en función del número de escaños y de votos que hayan obtenido en las elecciones generales para que puedan hacer frente a los gastos que ocasionan su funcionamiento cotidiano. Fieles a la línea marcada por esta ley, los estatutos del Partido Popular sostienen que “los recursos del partido estarán constituidos por las cuotas de todos los afiliados y por las aportaciones voluntarias de éstos; por las contribuciones económicas de los cargos públicos en el porcentaje que se determine por el Comité Ejecutivo Nacional; por las subvenciones oficiales que el Estado aporte al Partido y a todos los Grupos Institucionales [...]”⁷⁴ En el PSOE, en cambio, no hay ningún precepto normativo donde se haga referencia explícita a los recursos de los que dispone el partido, aunque se puede intuir que no difiere mucho de los populares. Es conocido que todos los afiliados deben colaborar económicamente, “[...] a través del abono de una cuota mediante domiciliación bancaria”,⁷⁵ al sustento de partido; que las asignaciones económicas que perciben los cargos institucionales se ingresan automáticamente en la cuenta corriente que el Comisión Ejecutiva Federal ha habilitado para tal cometido,⁷⁶ y que las subvenciones estatales que reciban, con carácter general, los grupos parlamentarios y los partidos también forman parte de sus ingresos como regula ley. Por lo tanto, el financiamiento de los grupos parlamentarios se encuentra en directa relación con los partidos políticos y las Cortes Generales.⁷⁷

La titularidad de la subvención estatal corresponde, a su vez, al grupo parlamentario, estando vinculada a la organización y funcionamiento de la Cámara.⁷⁸ Tanto el Reglamento del Congreso como el

⁷³ Juan Carlos I, Rey de España, “Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos”, Art. 2, numeral 1, en *Boletín Oficial del Estado (BOE)* núm. 158/1987, Madrid, 3 de julio de 1987, pp. 20169 a 20170, en <http://www.judicatura.com/Legislacion/0562.pdf> N.E.

⁷⁴ EPP, *op. cit.*, Capítulo Cuarto, Título Cuarto, Art. 54, numeral 2.

⁷⁵ ER-PSOE, *op. cit.*, Título Primero, Capítulo Segundo, Art.7, numeral 2, inciso k.

⁷⁶ *Ibid.*, Título Séptimo, Art. 78.

⁷⁷ J. L. García Guerrero, *op. cit.*

⁷⁸ Enrique Álvarez Conde, *El derecho de partidos*, Madrid, Editorial Codex, 2005, p. 323.

del Senado disponen que sus respectivas mesas consignarán dentro de sus presupuestos una subvención idéntica para todos y otra variable en función del número de parlamentarios de cada grupo parlamentario.⁷⁹ Además, “El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su Presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos”.⁸⁰ Aunado a estas subvenciones, la Constitución española, en aras de garantizar la independencia de los diputados en el cumplimiento de sus funciones, reconoce también el derecho que tienen los parlamentarios a recibir una compensación económica por el ejercicio de su actividad. El Congreso de los Diputados, siguiendo la disposición constitucional, fija una asignación básica y una serie de aportaciones económicas de carácter complementario para permitir que los diputados se dediquen plenamente a su quehacer parlamentario.⁸¹ De esta forma, reciben una retribución mensual fija y otra compensatoria que vienen a cubrir los gastos que acarrean su función (dietas de asistencia, gastos de viaje, teléfono, pago de las cuotas de la Seguridad Social o de las mutualidades a las que se encuentren afiliados, etcétera).⁸² Naturalmente, estas asignaciones económicas están limitadas a la duración de su mandato y no se prevé ninguna prestación para el periodo que abarca el fin de una legislatura y el inicio de otra.

Por su parte, la normativa del Partido Popular concede a los órganos directivos del grupo parlamentario la facultad de proponer al CEN del partido la ordenación de los recursos materiales de los que disponga,⁸³ específicamente, corresponde a los Comités Ejecutivos la aprobación de los presupuestos del grupo parlamentario.⁸⁴ En cuanto a la partida

presupuestaria que el grupo parlamentario entrega al CEN y a la cuota que impone a sus cargos institucionales, no se sabe nada. Los estatutos del partido y del grupo parlamentario son poco explícitos en este sentido, la única referencia es considerar como uno de los deberes de cualquier militante, incluso de los simpatizantes, el “abonar con la periodicidad señalada las cuotas correspondientes”⁸⁵ y cuya cuantía es determinada por el CEN.⁸⁶ De lo que no cabe duda es que todos los parlamentarios, sin excepción, están sometidos a este régimen tributario que ha implantado el partido, hasta el punto de que su negativa al pago conlleva la pérdida automática de su condición de afiliado.

En el PSOE, ocurre exactamente lo mismo que en el PP; la autonomía económica del grupo parlamentario está garantizada por la asignación económica que recibe del Comité Federal, aunque debe presentarla para su aprobación la propuesta anual de presupuesto. Pero los estatutos del Obrero Español van más allá que la normativa de cualquier otro partido porque, además del sistema de cuotas por el que se rigen los partidos, obliga a sus diputados, incluso a los no afiliados, a ingresar automáticamente toda su remuneración en la cuenta corriente que a tal efecto designa la Comisión Ejecutiva Federal.⁸⁷ Por lo tanto, los parlamentarios socialistas no perciben su retribución directamente de la Cámara sino del órgano ejecutivo del partido, mejor dicho, del director de Finanzas y Recursos, una vez que éste ha deducido la correspondiente cuota. La negativa a someterse a este régimen económico conlleva la pérdida de la condición de militante cotizante, pasando a ser simpatizantes del partido.

En el caso de México, su Constitución concibe a los partidos políticos como entidades de interés

⁷⁹ J. L. García Guerrero, *op cit.*, p. 488.

⁸⁰ RCD, *op. cit.*, Capítulo Cuarto, Título Segundo, Art. 28, numeral 1.

⁸¹ *Ibid.*, Título Primero, Capítulo Primero, Art. 8, numerales 1 y 2.

⁸² *Ibid.*, Art. 9, numeral 1.

⁸³ EPP, *op. cit.*, Capítulo Cuarto, Título Tercero, Art. 53, numeral 7.

⁸⁴ *Ibid.*, Título Segundo, Capítulo Tercero, Art. 35, inciso j.

⁸⁵ *Ibid.*, Título Primero, Capítulo Primero, Art. 7, numeral 1, inciso j.

⁸⁶ *Ibid.*, Título Cuarto, Art. 54, numeral 2.

⁸⁷ ER-PSOE , *op. cit.*, Título Séptimo, Art. 78.

público⁸⁸ y por ello les concede tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público y cuyos montos corresponde determinar al Consejo General del IFE. Así, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se les concede una cantidad a través de una fórmula que considera, entre otros factores, el número y los costos mínimos de campaña para cargos de elección federal y el número de partidos políticos que cuentan con representación en el Congreso. De esta manera, el 30% del monto total que perciben por esta modalidad de financiamiento se asigna igualitariamente entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria y el 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenida sobre el total emitido a nivel nacional por cada partido con representación en el Congreso en la elección de diputados inmediata anterior. Para gastos de campaña, se emplea un criterio idéntico al anterior. Para actividades específicas como entidades de interés público, pueden destinarse hasta el 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.⁸⁹ Además, los partidos políticos podrán conseguir financiamiento privado en función de las aportaciones que realicen sus militantes a través de las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias, pero también a través de las aportaciones de sus organizaciones sociales, los donativos de simpatizantes siempre que no superen el 0.05% del mismo concepto de financiamiento público, los ingresos obtenidos por actividades promocionales (conferencias, espectáculos, juegos y sorteos) y los rendimientos financieros que les otorga los fondos y fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio.

En este sentido, habría que mencionar que los estatutos del PRI como los del PAN establecen que los militantes tienen la obligación de pagar las cuotas

que fijen los órganos competentes de cada partido. Además, en los reglamentos del grupo parlamentario del Revolucionario Institucional se considera como una de las obligaciones de los diputados cubrir las cuotas y otras aportaciones de acuerdo al Reglamento del Sistema Nacional de Cuotas.⁹⁰ En Acción Nacional sucede algo similar: sus reglamentos sostienen que los miembros tienen el deber de "Contribuir a los gastos del Partido de acuerdo a sus posibilidades, mediante el pago de las cuotas ordinarias y aportaciones extraordinarias que establezcan los órganos competentes".⁹¹

Al igual que en España, la Ley Orgánica del Congreso General concede a cada grupo parlamentario mexicano una asignación de recursos y locales de acuerdo a su representación en la cámara, además de una subvención mensual integrada por una suma fija de carácter general y otra variable en función del número de diputados que los conformen.⁹² De ahí que cada grupo parlamentario designe entre sus miembros una Comisión de Vigilancia que supervise el manejo del fondo y revise los informes que el tesorero presenta al grupo para su análisis y aprobación. Por su lado, el reglamento del grupo parlamentario del PAN establece que el Comité Ejecutivo Nacional del partido devolverá a sus diputados el 50% de la aportación conseguida. Por tanto, queda claro que es el propio partido el que gestiona sus recursos; para ello, el grupo parlamentario integrará, de sus propios recursos institucionales, un fondo destinado a cubrir exclusivamente los gastos que se presupuesten. Además, en este reglamento se señala que los diputados federales deben contribuir al sostenimiento del partido con una cuota del 15% sobre el total de sus percepciones mensuales. Distribuyéndose ésta de la siguiente manera: a) el 15% al fondo del grupo parlamentario, b) el 20% al Comité Municipal del distrito por el que fue electo el diputado, c) el 30%

⁸⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917, (Título Segundo, Capítulo Primero, Art. 41, numeral 1), en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> N.E.

⁸⁹ *Ibid.*, numeral 2, incisos, a, b y c.

⁹⁰ EPRI, *op. cit.*, Título Segundo, Art. 59, numeral II.

⁹¹ EPAN, *op. cit.*, Capítulo Segundo, Art. 10, inciso c.

⁹² LOCG, *op. cit.*, Capítulo Tercero, Art. 29, numeral 1.

al Comité Estatal y d) el 35% al Comité Ejecutivo Nacional.

El reglamento del PRI, en cambio, no es tan exhaustivo, simplemente se hace mención a la constitución de un fideicomiso para el fondo de ahorro que estará integrado por las aportaciones mensuales de los diputados. Pero en ningún momento se alude

al destino de ese fondo, únicamente se sabe que el coordinador será el que establezca los mecanismos y los procedimientos que garantizan la transparencia y manejo del mismo. Por tanto, en este caso, también es el grupo parlamentario el que gestiona y dispone de los fondos con total autonomía respecto a su partido político.

Conclusiones

Este estudio permite sostener las siguientes conclusiones:

1º Los grupos parlamentarios son órganos de la cámara pero con una gran interdependencia con sus partidos políticos. Si bien los grupos parlamentarios y los partidos políticos son entidades formalmente separadas, en la práctica los primeros se comportan como brazos de los segundos. No obstante que en los ordenamientos español y mexicano no existe ninguna disposición que indique que los grupos parlamentarios expresen la voluntad de los partidos políticos, sí existe un reconocimiento a la interacción que se produce entre estas dos entidades. Para comprobar este hecho, se analizó la influencia que tienen los partidos en los siguientes aspectos: la constitución, la composición, la organización, la actividad y el financiamiento del grupo parlamentario.

a) En cuanto a la constitución, cabría mencionar que en los cuatro casos objeto de estudio (PP y PSOE para España; PAN y PRI para México) la composición de los grupos parlamentarios viene determinada por la propia candidatura del partido político, ya que serán los candidatos elegidos bajo sus siglas los que se integrarán en el correspondiente grupo parlamentario, salvo aquellos diputados que, sin presentarse en sus candidaturas, deciden solicitar su incorporación al grupo parlamentario. Habría que señalar que la normativa española es mucho más rígida que la mexicana a este respecto, es más, se podría llegar a afirmar que el Reglamento del Congreso de los Diputados de España tiende a favorecer a la organización partidista en perjuicio de la propia autonomía de los grupos parlamentarios.

b) En cuanto a la composición, habría que decir que si la constitución del grupo parlamentario está

profundamente marcada por las directrices del partido no lo está menos su composición, ya que tanto en el caso español como en el mexicano la normativa electoral concede total primacía a los partidos políticos para presentar candidaturas. Además, es el aparato del partido el que tiene la última palabra y, por tanto, es él quien decide la composición y el orden de las listas de candidatos, por mucho que el procedimiento para la selección de cargos parezca estar descentralizado. Aunado a ello, el sistema de listas cerradas y bloqueadas, viene a favorecer la 'paritocracia electoral'.

c) En cuanto a la organización, se puede indicar que los ordenamientos español y mexicano otorgan total libertad a los grupos parlamentarios para que se organicen internamente, marcando solamente unos requisitos mínimos. Sin embargo, sobre todo en el caso español, los partidos políticos no han hecho más que conferirle medidas estatutarias que garantizan el sometimiento del grupo parlamentario a la disciplina del partido; además, han promovido medidas que, más que estar dirigidas a promover la incorporación de los diputados nacionales a los órganos de dirección, han supuesto una forma de control que permite reforzar la obediencia de los parlamentarios.

d) En cuanto a la actividad, es viable señalar que pese a la autonomía política de la que parecen disfrutar los grupos parlamentarios para desarrollar su actividad dentro de la Cámara, sus reglamentos y estatutos imponen a los diputados una serie de obligaciones, entre las que se encuentra el respeto a los principios políticos y programáticos del partido, o el mantenimiento de la unidad de acción. Existe desde luego libertad de expresión, siempre y cuando ella no contradiga las decisiones adoptadas por la dirección

de los partidos. En este caso, no existen prácticamente diferencias entre la práctica parlamentaria española y su contraparte mexicana. Además, hay que tener en cuenta otra consideración: la línea política siempre termina siendo fijada por los órganos directivos de los partidos, por mucho que sobre el papel se atribuya esta competencia a los congresos o asambleas federal, generales, o nacionales.

e) Por último, sólo resta afirmar que los grupos parlamentarios se financian en función del montante económico que les atribuyen sus respectivos partidos por el resultado electoral obtenido, la aportación económica de sus integrantes y los recursos que les conceden las cámaras en función de su representación. En España, el aparato del partido no sólo controla sino que muchas veces dirige cada una de estas fuentes de financiamiento. En México, la cosa difiere en algo respecto al caso español, al disponer los grupos parlamentarios de total poder de decisión sobre los recursos que les concede las cámaras y sobre el montante económico que les trasfiere el partido.

2º En este marco, es viable sostener que la autonomía de los grupos parlamentarios se encuentra continuamente condicionada por el control que ejerce el aparato de los partidos políticos. De tal manera, que la posición de los grupos parlamentarios se encuentra fijada por el partido, desde el mismo momento que designa al portavoz del grupo parlamentario y, como consecuencia de ello, surge la disciplina de voto y la organización parlamentaria en torno a los grupos parlamentarios. Lo curioso es que no se trata un hecho aislado de las democracias europeas, sino que también sucede en la mexicana aunque, eso sí, en algunos casos –como en lo que respecta a la organización, la actividad y el financiamiento–, son algo más permisibles. Este hecho no está ligado a la

ideología de las organizaciones políticas ya que, en todos los casos, el comportamiento de un partido viene marcado por las mismas pautas de actuación con independencia de su tendencia ideológica.

3º La interdependencia de los grupos parlamentarios respecto al partido es una tónica dominante (aunque con ciertos matices, como el que implica el día a día del grupo parlamentario o, incluso, a la hora de defender ciertas posiciones por parte de algunos de sus miembros pese al riesgo que ello conlleva), lo que ocasiona que sea prácticamente imposible que un candidato al Parlamento alcance un escaño si no está respaldado por un partido, es decir, si no va en las listas que éste propone al cuerpo electoral. Por otra parte, aceptar que la disciplina del partido alcanza con toda su fuerza al grupo parlamentario significaría poner en cuestión el mismo principio de legitimidad de la decisión parlamentaria. No obstante que el mandato imperativo haya perdido buena parte de su vigencia, debe continuar prevaleciendo como una garantía institucional del parlamento. Así, el hecho que no se vote por partido sino por diputados individualmente considerados, que éstos no puedan delegar el voto, que las decisiones del grupo parlamentario no sean jurídicamente vinculantes para sus miembros y que ni el partido ni el grupo pueda despojar al diputado de su mandato, constituyen los límites jurídicos a la “tendencia politológica a convertir al Parlamento en una Cámara de partidos”.⁹³ Portanto, se podría decir que la primacía de los partidos políticos es incuestionable pero no absoluta, existiendo cierto resquicio de independencia en la posible disonancia entre el grupo parlamentario y el partido.

Recibido el 22 de mayo de 2010

Aceptado el 18 de marzo de 2011

⁹³ M. García Pelayo, *op. cit.*

Siglas utilizadas

CEF: Comisión Ejecutiva Federal

CEN: Comité Ejecutivo Nacional

CF: Comité Federal

Cofipe: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

EPAN: Estatutos del Partido Acción Nacional

EPP: Estatutos Aprobados por el XV Congreso Nacional del Partido Popular (Grupo Parlamentario Popular)

EPRI: Estatutos del Partido Revolucionario Institucional

ER-PSOE: Estatutos y Reglamentos del Partido Socialista Obrero Español (Grupo Parlamentario Socialista)

JDN: Junta Directiva Nacional

LOCG: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General

PAN: Partido de Acción Nacional

PP: Partido Popular

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados de España

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg, "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina", en Javier Q. Meléndez, (ed.), *Manual de gerencia política. Organización y desarrollo de los partidos políticos*, Washington, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, 2002, pp. 33-46.

——— (eds.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001.

Alonso de Antonio, José Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, *Introducción al derecho parlamentario*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2000 (Manuales Universitarios de Bolsillo).

Álvarez Conde, Enrique, *El derecho de partidos*, Madrid, Editorial Codex, 2005.

———, "El peligro partidocrático en el futuro funcionamiento de la Constitución española", en Manuel Ramírez (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Labor, 1978 (Crónicas de las III Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional), pp. 215-229.

Aragón Reyes, Manuel y Ángel José Gómez Montoro (coord.), *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio, "A propósito del parlamento grupocrático", en Juan Cano Bueso y Antonio Porras Nadales (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 85-89.

Auzmendi del Solar, Montserrat *Constitución, estructura, funcionamiento, disolución y extinción de los grupos parlamentarios*, Victoria, Parlamento Vasco, 2001.

Baón Ramírez, Rogelio, *Historia del Partido Popular. Del franquismo a la refundación*, Madrid, Safel de Ibersaf Editores, 2001.

Bastida Freijedo, Francisco, "El control del gobierno en el derecho constitucional comparado", en Manuel Ramírez, (coord.) *El parlamento a debate*, Madrid, Trotta/Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales "Lucas Mallada", 1997, pp. 93-110.

Béjar Algazi, Luisa, "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México", ponencia presentada en el *XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*, llevado a cabo en Washington D.C., del 6 al 8 de septiembre de 2001.

Blanco Valdés, Roberto L., *Los partidos políticos. Temas clave de la Constitución española*, Madrid, Tecnos, 1990.

Blondel, Jean y Maurizio Cotta (eds.), *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, Londres, Palgrave McMillan, 2000.

Borjas Benavente, Adriana, "Estructura, organización interna y desempeño público del Partido de la Revolución Democrática, 1989-2000", Salamanca, Universidad de Salamanca/Facultad de Ciencias Sociales, 2001 (tesis doctoral).

Botella, Joan "Parlamento y carreras políticas", en Manuel Ramírez, (coord.) *El parlamento a debate*, Madrid, Trotta/Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales "Lucas Mallada", 1997, pp. 45-55.

Brown Araúz, Harry, "Los partidos políticos en Centroamérica. Un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2004 (tesis doctoral).

Caamaño Domínguez, Francisco, *El mandato parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991.

Campmany, Juan, *El efecto ZP*, Madrid, Planeta, 2005.

Cascajo, José Luis, *Partidos políticos y constitución: sistema de controles sobre los partidos políticos*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1996 (Working Paper, 60).

Cazorla Prieto, Luis María, *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*, Madrid, Aranzadi, 1999.

Ciaurro, Gian Franco, *Le istituzioni parlamentari*, Milán, A. Giuffré, 1982.

Cillán-Apalategui García de Iturrospe, María del Coro, "Los grupos parlamentarios", en *Segundas Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, pp. 1197-1233.

Colliard, Jean Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Editorial Blume, 1981.

Contreras, Manuel, *Las actividades de los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1995.

Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 2008.

- Cotarelo, Ramón, "El sistema de partidos", en José. F. Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas, (eds.), *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.
- Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld y Nicolson, 1968.
- Döring, Herbert y Mark Hallerberg (eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour: Passage of Legislation Across Western Europe*, Farnham, Ashgate Publishing, 2004.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Fernández Martín, Manuel, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1992.
- Flores Giménez, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998.
- García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Gangas Peiró, Pilar, *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1995.
- García-Guereta Rodríguez, Elena María, *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: el caso del PP*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 2001.
- _____, "Las características internas a los partidos y su incidencia en el comportamiento de los mismos: el caso de AP/PP", trabajo realizado en el marco del Seminario del Fórum de la UPF, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra/Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, noviembre de 2001.
- García Guerrero, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.
- García Martínez, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.
- García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- Graham, Bruce D., *Representation and Party Politics: A Comparative Perspective*, Oxford, Blackwell, 1993.
- Guerrero Salom, Enrique, *El Parlamento. ¿Qué es? ¿Cómo funciona? ¿Qué hace?*, Madrid, Editorial Síntesis, 2004.
- Heidar, Knut, "Parliamentary Party Groups", en Peter Esaïasson y Knut Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience (Parliaments & Legislatures)*, Columbus, Ohio State University Press, 2000.
- _____, y Ruud Koole (eds.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, Londres, Routledge, 2000 (Routledge/ECPR Studies in European Political Science).
- Herrero y Rodríguez de Miñón, Miguel, "El Estado de partidos y la vida parlamentaria", en Manuel Ramírez, (coord.), *El Parlamento a debate*, Madrid, Trotta/Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales "Lucas Mallada", 1997, pp. 45-55.
- Lajous, Adrián, *Los partidos políticos en México*, México, Premià, 1985.

López Garrido, Diego, "Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)", en Antonio Bar Cendón, José Ramón Montero Guibert, Fernando Pérez Royo, Hans Peter Schneider, Jordi Solé Tura y Enrico Spagna Musso, *El gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1985, pp. 232-242.

Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, "El Gobierno ante el Parlamento", en Cecilia Mora-Donatto, (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 273-308.

Martínez, Antonia (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimientos*, Madrid, Tecnos, 2000 (Colección: Semilla y Surco. Ciencia Política).

Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996.

Montero Guibert, José Ramón, "Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española", en Antonio Bar Cendón, José Ramón Montero Guibert, Fernando Pérez Royo, Hans Peter Schneider, Jordi Solé Tura y Enrico Spagna Musso, *El gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 1985, pp. 203-229.

Mora-Donatto, Cecilia, *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como órganos de control político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Norton, Philip (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Londres, Frank Cass Publishers, 2002 (*Parliaments in Contemporary Western Europe*, 1).

Oñate Rubalcaba, Pablo, "Congreso, grupos parlamentarios y partidos", en María Antonia Martínez Rodríguez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000 (Colección: Semilla y Surco. Ciencia Política).

_____, "Las organizaciones del Congreso de los Diputados", en Antonia Martínez Rodríguez, (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Madrid, Tecnos, 2000 (Colección: Semilla y Surco. Ciencia Política), pp. 69-94.

Ortega Santiago, Carlos Gonzalo, "Los parlamentarios y los grupos como sujetos de control parlamentario en el procedimiento legislativo", en *Sextas Jornadas de Derecho Parlamentario: Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, pp. 739-770.

Ortells Miralles, Ana María, *La constitución de los grupos parlamentarios*, Valencia, Temas de las Cortes Valencianas, 2003.

Paniagua Soto, Juan Luis, "Crisis del Parlamento", en Román Reyes (dir.), *Terminología científico-social. Aproximación crítica*, Madrid, Antropos, 1991.

- _____, "El modelo parlamentario en la Constitución española de 1978", en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.
- _____, "La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios", en *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 349-354.
- Peces Barba, Gregorio, "El papel del Parlamento en la democracia española", en AA.VV., *El Parlamento Europeo*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1982, pp. 13-22.
- Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.
- _____, "Los grupos parlamentarios en el constitucionalismo europeo", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 1987 (tesis doctoral).
- Punset, Ramón, *Las Cortes Generales: estudios de derecho constitucional español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- Ramírez Jiménez, Manuel, "Grupos parlamentarios y sistema de partidos", en *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 109-141.
- Rescigno, Giuseppe U., "Gruppi parlamentari", en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milán, Giuffrè Editore, 1970, p. 795.
- Reveles Vázquez, Francisco, *El PAN en la oposición. Historia básica*, México, Gernika, 1996.
- _____, *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, Gernika, 2000.
- Román Marugán, Paloma, "El Partido Socialista Obrero Español en la transición española: organización e ideología (1975-1982)", Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 1986 (tesis doctoral).
- Sáiz Arnáiz, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989.
- Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- _____, "Partidos políticos, grupos parlamentarios y diputados", en José Juan González Encinar (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Universidad, 1992, pp. 99-106.
- Savignano, A. I *gruppi parlamentari*, Nápoles, Aristide, 1965.
- Tesauro, Alfonso, "I gruppi parlamentari", en *Rassegna di Diritto Pubblico*, vol. I, 1967, pp. 97-213.
- Torres del Moral, Antonio, "Pasado y presente del Parlamento", en Cecilia Mora-Donatto, (coord.) *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 611-627.
- Verge Mestre, Tània, "Dimensiones de la representación política y partidos políticos. Concepciones partidistas de la democracia en el PSOE, el PP e IU", en Antonia Martínez (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 2006.

Villas Nogueira, José, "Relaciones Gobierno-Parlamento y sistemas de legitimación del poder", en Manuel Ramírez (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)*, Barcelona, Labor, 1978 (Crónicas de las III Jornadas Internacionales de Ciencia Política y Derecho Constitucional), pp. 112-121.

Hemerografía

Alba Navarro, Manuel, "La creación de grupos parlamentarios durante la legislatura", en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, pp. 79-96.

Bale, Tim, "Towards a Cultural Theory of Parliamentary Party Groups", en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 3, núm. 4, 1997, pp. 25-43.

Barrat I Esteve, Jordi, "Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos", en *Cuadernos de la Cátedra Fradrique Furió Ceriol*, núm 13, 1995, pp. 95-143.

Bastida Freijedo, Francisco, "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pp. 199-228.

Blondel, Jean, "Hacia un análisis sistemático de las relaciones gobierno-partido", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXIX, Nueva Época, núm. 156, abril-junio de 1994, pp. 31-45.

Del Águila Tejerina, Rafael, "Partidos, democracia y apatía: una interpretación", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 30, noviembre-diciembre de 1982, pp. 81-109.

Del Campo García, María Esther y María Luisa Ramos, "La paradoja partidista: institucionalización y representación en los partidos políticos latinoamericanos", en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 16, agosto de 1997, pp. 29-40.

El País, Madrid, 16 de noviembre de 2005.

Flores Giménez, Fernando, "El partido laborista británico, un modelo de cambio organizativo", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 102, 1998, pp. 259-280.

Granados Calero, Francisco, "Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámaras", en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, pp. 83-100.

Helms, Ludger, "Parliamentary Party Groups and their Parties: A Comparative Assessment", en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 6, núm. 2, 2000, pp. 104-120.

Leoni, Francesco, "Los partidos políticos en el Estado moderno", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, 1985, pp. 147-154.

Llera Ramo, Francisco José, "Partidocracia y democratización de los partidos", en *Leviatán*, núm. 82, 2000, pp. 37-55.

Maiz Suárez, Ramón, "Hacia un Parlamento periférico: las Cortes Españolas en la Constitución de 1978", en *Zona Abierta*, núm. 22, 1978, pp. 55-77.

Martínez Sospedra, Manuel, "La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo", en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, pp. 161-188.

_____, "Los defectos de la composición en la Constitución de 1978", en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15, 2004, pp. 245-280.

Pulido Quecedo, Manuel, "El grupo parlamentario como titular del 'derecho de voto colectivo'", en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21-22, 2007, pp. 9-11.

_____, "El grupo parlamentario y sus vicisitudes reglamentarias: el caso de la disolución del grupo parlamentario del Partido Riojano", en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 10, 2007, pp. 9-11.

Ramírez Jiménez, Manuel, "Problemática actual del Parlamento", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-marzo de 1995, pp. 53-80.

_____, "Teoría y práctica del grupo parlamentario", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, septiembre-octubre de 1979, pp. 5-36.

Ripollés Serrano, María Rosa, "Las Cortes Generales: tradición y modernidad, de las funciones tradicionales a la legitimación del sistema político", en *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 15, 2004, pp. 221-244.

Sánchez de Dios, Manuel, "La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados", en *Revista de las Cortes Generales*, tercer cuatrimestre, núm. 39, 1996, pp. 184-210.

Sanz Pérez Ángel Luis, "La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios", en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 10, 2001, pp. 331-368.

Documentos

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de diciembre de 2003.

_____, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de febrero de 1917.

_____, "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de septiembre de 1999.

Congreso de los Diputados de España, "Reglamento del Congreso de los Diputados de España", Madrid, CDE, 1982.

Cortes Generales, "Ley Orgánica del Régimen Electoral General", en *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 147, Madrid, 20 de junio de 1985.

Juan Carlos I, Rey de España, "Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos", en *Boletín Oficial del Estado (BOE)* núm. 158, Madrid, 3 de julio de 1987, pp. 20169 a 20170.

Partido Acción Nacional, "Estatutos del Partido Acción Nacional", México, PAN, XIII Asamblea Nacional Extraordinaria, Tlahui Educa, 2001 (Política Partidaria).

_____, "Reglamento de las Relaciones entre el PAN y los Funcionarios Públicos de Elección Postulados por el PAN", México, PAN, 1997.

Partido Revolucionario Institucional, "Estatutos del Partido Revolucionario Institucional", México, PRI , 2001 (Colección Política y Partidaria).

Partido Socialista Obrero Español, "Estatutos y Reglamentos", Madrid, PSOE, 2004.

Partido Popular, "Acta del Comité Ejecutivo Nacional", 13 de abril de 1993.

_____, "Estatutos aprobados por el XV Congreso Nacional Del Partido Popular", Madrid, PP, 2004.