

## GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SISTEMA DE PARTIDOS\*

Manuel RAMIREZ \*\*

*SUMARIO: I. Grupo parlamentario y partido político en el Estado social y democrático de nuestros días; II. Grupo parlamentario y partido político: resumen de una problemática; III: La relación entre sistema de partidos y grupos parlamentarios, y IV. Grupo parlamentario, Parlamento y democracia: Algunas conclusiones desde la perspectiva española actual.*

Abordar la problemática actual de la relación entre grupos parlamentarios y sistema de partidos requiere, como requisito previo, situar la cuestión en el marco de la clase de Estado en la que realmente ambos conceptos (grupo y partido) han llegado a convertirse en protagonistas del juego político. De aquí que, antes de entrar en el tema que en esta ocasión nos ocupa, no nos parezca ociosa una referencia, aunque sea esquemática y dando por conocidos muchos aspectos de la misma, a dicho marco que es el del Estado social y democrático actualmente vigente en las democracias occidentales desarrolladas de nuestros días.

### *I. Grupo parlamentario y partido político en el Estado social y democrático de nuestros días*

#### *a) La superación de los supuestos del Estado liberal*

A la altura de la época actual poca originalidad es posible a la hora de poner de manifiesto las causas y los cauces a través de los que, desde comienzos del

---

\* Este trabajo fue publicado originalmente en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Serie IV: Monografías, núm. 3, Cortes Generales, España, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, pp. 109-141.

\*\* Catedrático de Derecho Político, Universidad de Zaragoza.



siglo XX, se explicita la necesidad de superar la concepción del Estado liberal de Derecho imperante durante el siglo XIX y se produce, en la doctrina y en la práctica, dicha superación.

En primer lugar, superación de los supuestos de individualismo y abstencionismo estatal en que la visión decimonónica del Estado descansaba. La complejidad de la política moderna y su internacionalización, la necesaria aceleración en la toma de decisiones (difícil de combinar con la tradicional lentitud del parlamentarismo del siglo pasado), la nueva problemática que el desarrollo económico pone sobre el tapete y su consiguiente especialización del saber en la práctica política, la progresiva necesidad de nivelación entre grupos sociales otrora dejados a la suerte del libre juego de oferta y demanda en un Estado que dejaba hacer y pasar, la no menos imperiosa necesidad de garantizar constitucionalmente los nuevos derechos sociales a los que grandes sectores de la sociedad aspiran y, en fin, la conquista de la llamada "justicia social", son, entre otros, argumentos que ponían de manifiesto la necesidad de transformar el aparato estatal desde la propia dinámica del Estado de Derecho en las democracias consolidadas. Se trataba, a la postre, de adecuar la vieja estructura demoliberal a la situación de neocapitalismo que ha ido surgiendo y prevaleciendo en dichas sociedades desarrolladas, como, entre nosotros, ha estudiado el profesor De Cabo.<sup>1</sup>

En segundo lugar, superación de la inicial resistencia liberal al reconocimiento de nuevos actores de la vida política: partidos y grupos, como en otro lugar hemos estudiado con cierto detalle.<sup>2</sup> La abolición del mandato imperativo y la concepción individualista del ciudadano como exclusivo protagonista que representaba y era representado en tanto que miembro de un todo indivisible que era la Nación, ocasionó largos lustros de resistencia a los tipos asociativos que la democracia comporta. De ahí el tardío y penoso proceso de reconocimiento legal o constitucional de lo que la realidad evidenciaba como piezas necesarias para la articulación de intereses y reivindicaciones. Se insistía en que el representante lo era del todo y tanto por recelo a las vinculaciones estamentales del antiguo régimen (en la primera hora), cuanto por reticencia ante lo que el fenómeno asociativo podía significar de debilita-

---

<sup>1</sup> Vid., Carlos de Cabo, "División y predominio de poderes", en la obra *El Control Parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas* (el proceso constitucional español). Edición de Manuel Ramírez, Edit. Labor, S.A., Barcelona, 1978, pp. 73 y ss.

<sup>2</sup> Vid., Manuel Ramírez, "Los partidos políticos en la Constitución española de 1978", *Revista de Estudios Políticos*, No. 13 (nueva época), enero-febrero 1980, pp. 45 y ss.

miento de una ideología hasta entonces dominante (más tarde); lo cierto es que el nuevo pluralismo democrático tardó en lograr su consolidación en la práctica y su legitimación en la esfera jurídica.

Por último, superación de una concepción de la división de poderes claramente escorada en favor del parlamentarismo legislativo. La visión de un Parlamento todopoderoso, la imagen de una Asamblea que, en la clásica concepción liberal y en tanto que paradigmática expresión de la voluntad de la Nación, podía detener el curso de los acontecimientos y diseñar un orden político y social nuevo y para siempre, conoce con el tiempo su propia crisis en beneficio de otro de los poderes, el Ejecutivo, como también en otra ocasión hemos analizado recientemente.<sup>3</sup> El eco tardío de aquella visión aparece reflejado, entre nosotros, por última vez en la Constitución republicana de 1931 y en la mentalidad de muchos de sus protagonistas. Y decimos eco tardío porque el modelo que aquel texto arbitraba bien entrado nuestro siglo no era ya el que el mundo occidental de entonces había fletado y se comenzaba a expandir. A la denominada crisis del parlamentarismo sucedía el reforzamiento de los ejecutivos como una constante que el constitucionalismo de nuestro siglo ya no abandonará en lo sucesivo, suponiendo un cambio en el acontecer político sobre el que hemos de volver más tarde.

b) *Protagonismo de grupo y partido: el pluralismo del Estado social y democrático actual*

Tampoco podemos detenernos en demasía a la hora de abordar los cambios que se han producido en el Estado social y democrático de Derecho que llega hasta nuestros días y del que, como es sabido, parte nuestro propio texto constitucional vigente desde su artículo primero. Forma de Estado adaptada a la sociedad industrial y postindustrial y sobre el que tan definitivas páginas han escrito, entre otros, Ernst Forsthoff<sup>4</sup> y García Pelayo.<sup>5</sup> La remisión a su obras nos ahorra aquí un análisis minucioso de sus caracterís-

---

<sup>3</sup> *Vid.*, Manuel Ramírez, "De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales", comentario introductorio al título V, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por Oscar Alzaga, Edersa, Tomo de inminente aparición.

<sup>4</sup> *Vid.*, Ernst Forsthoff, *El Estado de la sociedad industrial*, traducción de Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

<sup>5</sup> *Vid.*, Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1977.

ticas: incremento de la tecnificación de la política, incremento de la actividad protectora del Estado hacia la sociedad (procura existencial), configuración de un Estado distribuidor que adquiere en la performance su propio principio de legitimidad interactuando con la legitimidad democrática, etcétera.

Lo que sí ha de merecer nuestra atención son aquellos de sus aspectos que afectan al tema que estamos considerando. Y, en esa línea, son dos los supuestos de este Estado actual los que quisiéramos poner de relieve.

El primero de los supuestos, que tiene su origen en la misma crisis del Estado liberal, supone la definitiva consagración del desplazamiento hacia el Poder Ejecutivo y la administración a su servicio del protagonismo en el proceso de toma de decisiones. El Ejecutivo se ha reforzado y ha asumido la auténtica dirección de dicho proceso en detrimento del Parlamento. Ciertamente, en el Parlamento se seguirá situando el foro idóneo de la crítica y control del Gobierno y a través de él se canalizarán las demandas y aspiraciones de la sociedad expresadas por los partidos políticos. Pero no es menos cierto que su poder ha mermado, que el Gobierno ha invadido gran parte de su terreno al ser quien presente la mayoría de los proyectos legislativos (lo que reduce fuertemente en la práctica la iniciativa legislativa del Parlamento) por poseer los recursos adecuados para su formulación y que, como veremos más adelante, si el Gobierno posee una amplia mayoría parlamentaria en su favor la actividad fiscalizadora del Parlamento llegará muy difícilmente e metas mayores. La política encontrará en las Cámaras el eco de resonancia de su decurso de cara a la opinión pública y ello, sin duda, comporta un elemento esencial en todo país democrático. Pero, a la postre, el Gobierno, tanto en situaciones de mayoría parlamentaria amplia cuanto en aquellas otras de coalición estable y sólida, teme cada vez menos una caída ante el Parlamento. La maquinaria a su servicio ha aumentado notablemente porque así lo requiere la complejidad creciente de la política y, en muchos casos, la urgencia misma en la adopción de decisiones. Los modernos textos constitucionales arbitran, por los procedimientos de sobra conocidos y en los que no podemos detenernos, las vías a través de las cuales el Gobierno encuentra legitimación para actuar sin contar, en un primer momento, con la anuencia parlamentaria. Precisamente, acaso una de las principales preocupaciones del moderno constitucionalismo sea defender al Parlamento de esta progresiva invasión del Ejecutivo y de sus posibles abusos. Pero, con todo, el proceso de protagonismo gubernamental parece nota definitoria y definitiva del Estado actual.

El segundo de los supuestos a retener para nuestra preocupación actual es el incremento del pluralismo sobre el que el Estado de nuestros días descansa. Ante todo, el Estado Social y Democrático de Derecho ha tendido de forma creciente a consagrar este protagonismo: el de los partidos políticos y, por ende, también de sus correlatos a nivel legislativo, los grupos parlamentarios. La opción por la democracia representativa, predominante en la actualidad, ha acentuado este protagonismo. Estamos muy lejos de la resistencia del liberalismo decimonónico y hoy puede afirmarse como axioma indiscutible la idea de que la democracia es el principio legitimador de nuestro siglo y que no hay democracia sin un juego libre de partidos. Sin querer volver aquí a lo que en otras ocasiones hemos estudiado con cierta minuciosidad, lo que sí tenemos que agregar de inmediato es que, sentado lo anterior, ahora, sin embargo, no se trata de un protagonismo exclusivo. Como ha escrito García Pelayo, a la lucha por la participación en la formación de la voluntad estatal a través de los partidos, se articula la lucha por la participación en la distribución de bienes y servicios llevada a cabo por el Estado. En este nuevo Estado social de nuestros días, en este Estado distribuidor, el protagonista no es exclusivamente el ciudadano, sino también las modalidades y formas de la existencia social (el obrero, el empresario, los consumidores, etc.). Del conflicto de intereses resultante se origina el hecho de que “de este modo, el Estado social va dialécticamente unido con lo que los alemanes denominan ‘Estado de asociaciones’ (Verbän destaat), es decir, un Estado en cuyas decisiones toman parte en una medida decisiva no solamente los partidos, sino también las grandes organizaciones o asociaciones que, a su vez, pueden influir en los partidos o ser influidas por éstos”.<sup>6</sup>

De otra forma dicho, el actual Estado social une al supuesto de la democracia política, una tendencia hacia la instauración de la democracia social, cuyas formas capitales son la democracia económica y la democracia empresarial. Al pluralismo político se suma un nuevo pluralismo: el organizacional, pilares del Estado social y democrático contemporáneo. El sistema económico y el sistema político se vinculan estrechamente mediante una retroacción positiva, es decir, cada uno de los términos alimenta el desarrollo del otro.

El cuadro final es el de un Estado que tiende a ejecutar la política en buena parte mediante el consenso de los afectados. Y los afectados, insisti-

---

\* García Pelayo, *op. cit.*, pp. 36-37.

mos, han visto aumentar su reconocimiento y su protagonismo. Partidos, grupos, organizaciones, asociaciones, etc., enriquecen el panorama del pluralismo de un Estado que es, a la vez, intervencionista y apelador del consenso.

Entre nosotros, el reconocimiento de este nuevo pluralismo y del papel del Estado ha quedado ya definido, en el sistema vigente, a través de varias vías que merecen, al menos, una breve referencia.

Ante todo, la vía del reconocimiento constitucional. El artículo primero de nuestra Constitución cita, como valores superiores del ordenamiento jurídico español, “la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. En otro de nuestros trabajos, precisamente dedicado al análisis del pluralismo y la participación en la Constitución de 1978 y publicado unos meses después de la aprobación del texto,<sup>7</sup> nos deteníamos en lo que suponía la declaración del pluralismo como un valor a propugnar por nuestro actual Estado. No se trata sólo de partir de un hecho, la realidad pluralista de toda democracia. Se trata del compromiso que, por vía constitucional, asume el Estado de favorecer y defender la permanente vigencia de ese pluralismo político como nota consustancial. El Estado será democrático y pluralista. Y la Constitución tiende a impedir, en el proyecto de vida política que dibuja y establece, cualquier otra posible interpretación del sentir democrático. El pluralismo político será, de esta forma, una realidad que existirá por el juego mismo de la democracia constituida y, a la vez, un valor que el Estado viene obligado a defender y a considerar como objetivo permanente a reforzar.

Sentado el principio, nuestra vigente Constitución proclama y regula las formas concretas en que este pluralismo toma cuerpo: reconocimiento constitucional de los partidos políticos (artículo 6) en tanto que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”; reconocimiento de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales (artículo 7); reconocimiento de las asociaciones (artículo 22); reconocimiento de los colegios y organizaciones profesionales (artículo

---

<sup>7</sup> *Vid.*, Manuel Ramírez, “Participación y pluralismo en la Constitución de 1978”, en la obra *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, edición preparada por Manuel Ramírez, Libros Pórtico, Serie Ciencia Política, No. 3, Zaragoza, 1979.

36), reconocimiento de las organizaciones profesionales que contribuyen a la defensa de los intereses económicos que les sean propios (artículo 52) y, en fin y por vez primera en un texto constitucional español, reconocimiento de los grupos parlamentarios en dos ocasiones concretas: en el artículo 78 al regular la composición de la Diputación Permanente que ha de existir en cada una de las dos Cámaras y en el artículo 99 que regula el procedimiento para efectuar el nombramiento del Presidente del Gobierno.

La segunda vía, consecuencia de la anterior, ha sido el explícito reconocimiento de los grupos parlamentarios, tanto en los Reglamentos Provisionales de las Cámaras en las formas por nosotros consideradas hace algún tiempo,<sup>8</sup> cuanto en los Reglamentos definitivos o vigentes. Santaolalla, en un muy reciente libro, ha expuesto las novedades que estos Reglamentos vigentes han introducido en la regulación de los grupos, especialmente en el establecimiento de dos formas de pertenecer a los mismos (miembros y asociados) y en la introducción de los grupos parlamentarios territoriales en el Senado.<sup>9</sup> En esta regulación reglamentaria se ha especificado el ámbito de actuación de los grupos y las funciones que desempeñan en las Cámaras, temática a la que hemos de volver en los epígrafes siguientes.

Por último, la vía del reconocimiento a través del Tribunal Constitucional, que ya ha abordado y perfilado lo que este pluralismo significa en nuestro actual Estado Social y Democrático de Derecho. Así, en la reciente sentencia número 18/1984, de 7 de febrero, recurso de amparo número 475/1982, la Sala Primera de dicho Tribunal dedica uno de sus fundamentos jurídicos a analizar la interacción entre Estado y Sociedad en nuestra sociedad. Tras citar los casos de partidos políticos, sindicatos y asociaciones, el Tribunal Constitucional recuerda la legitimidad de otros entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos, los cuales pueden llegar a ser configurados como Corporaciones de Derecho Público en determinados supuestos. Y agrega: "Lo que sí interesa señalar es el reconocimiento constitucional de entes asociativos o fundacionales, de carácter social, y con relevancia pública (...). La configuración del Estado como social de Derecho viene así a culminar una evolución en la que la

---

<sup>8</sup> Vid., Manuel Ramírez, "Teoría y práctica del grupo parlamentario". *Revista de Estudios Políticos*, No. 11 (nueva época), septiembre-octubre 1979, pp. 5 y ss.

<sup>9</sup> Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 106 y ss.

consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica".<sup>10</sup>

De esa evolución y de la legítima vigencia de este nuevo pluralismo es de lo que, a grandes rasgos, queríamos dejar constancia en estos párrafos introductorios.

## II. *Grupo parlamentario y partido político: resumen de una problemática*

Al analizar, en forma resumida y para no incidir de nuevo en una problemática suficientemente estudiada entre nosotros, la relación entre grupo parlamentario y partido político, acaso venga bien una alusión sistemática que podría condensarse en los siguientes puntos:

a) El reconocimiento de los grupos parlamentarios se produce, históricamente, con anterioridad al reconocimiento de los partidos políticos. Por razones de puro pragmatismo, la resistencia demoliberal se vence antes por los grupos parlamentarios. Las agrupaciones de diputados dentro de las Cámaras es inmediatamente un hecho y, si no a nivel constitucional, sí en el meramente reglamentario han de ser finalmente reconocidos y regulados. Con todo, en Francia, por ejemplo, hay que esperar hasta el reglamento de las Cámaras de 1910 para encontrar un texto jurídico que establezca la intervención de los grupos en la designación de los miembros de las comisiones. O, como nos recuerda Virga, hasta 1920 los grupos parlamentarios fueron completamente ignorados por los reglamentos en Italia. Justamente con la modificación que en julio-agosto de ese año se lleva a cabo en el reglamento de la Cámara como consecuencia de la introducción del sistema proporcional, se procede al reconocimiento de la existencia y funciones de los grupos parlamentarios.<sup>11</sup> A partir de estos primeros antecedentes, los sucesivos reglamentos consignarán ya habitualmente la existencia de los gru-

---

<sup>10</sup> *Vid.*, "BOE" Suplemento al No. 59, de 9 de marzo de 1984, p. 15.

<sup>11</sup> Pietro Virga, *Diritto Costituzionale*. Citamos octava edición, Guiffre Editore, 1976, p. 201.

pos y regularán sus funciones, fundamentalmente en los aspectos relativos a la composición de las Comisiones y la composición de los órganos de gobierno y órganos permanentes de los Parlamentos.

Resulta más tardía y menos frecuente la aparición de los grupos parlamentarios en los textos constitucionales. Esta aparición está prácticamente unida al hecho mismo de la constitucionalización de los partidos políticos, si bien entre ambas cosas no han dejado a veces de mediar algunas décadas y por diversas circunstancias. Así, el artículo 11 de la Constitución francesa de 1946, los artículos 72 y 82 de la vigente Constitución italiana de 1947 y, por no extendernos en similares procesos de reconocimiento constitucional y citar sólo el ejemplo de mayor minuciosidad al respecto, la Constitución de la República Portuguesa de 1976 en sus artículos 162, 179, 183 y 197.

Lógicamente, a este paulatino reconocimiento de los grupos ha acompañado en todos los casos, la fijación de unas condiciones para su establecimiento. Siguiendo a Colliard, que las ha analizado comparativamente,<sup>12</sup> estas condiciones pueden reducirse a dos: exigencias de un número mínimo de miembros para poder constituirse y, lo que aquí más nos interesa, correspondencia con un partido político. El número mínimo de miembros varía según los ordenamientos y casi siempre se deja la puerta abierta para la constitución de grupos parlamentarios mixtos en los casos en que varias fuerzas no obtengan dicho número de diputados o que éstos, sin pertenencia a partido, decidan agruparse. Mayor interés presenta la correspondencia entre grupo y partido político, si bien no siempre aparece como obligatoria. Lo es, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, donde no se pueden inscribir a un mismo grupo más que los diputados elegidos en listas del mismo partido, salvo autorización expresa del Bundestag. La exigencia de esta correspondencia resulta una práctica habitual y obvia, sin necesidad de que se encuentre formalmente establecida. Los escasos ejemplos que podemos encontrar en que así no se hace (algunos casos en la cuarta y quinta República Francesa), no invalidan la constante de que los diputados busquen siempre las ventajas que se derivan, constitucional o reglamentariamente, de la pertenencia a un grupo. De aquí, también, la relativa flexibilidad que muchos partidos establecidos en los reglamentos

---

<sup>12</sup> Jean-Claude Colliard, *Le régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 207.

de sus grupos parlamentarios para dar cabida en ellos a diputados independientes que se comprometan a cumplir con la política que dichos partidos marquen en el Parlamento. El partido sumará votos en sus opciones y el diputado se beneficiará de la pertenencia al grupo.

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

El diputado debe su elección y, sin duda, la nueva oportunidad de ser elegido, a un partido político concreto en cuyo grupo parlamentario está inserto. Los gastos que actualmente conlleva una campaña electoral son de tal porte que casi nadie puede afrontarlos sin el respaldo, abierto o solapado, de una estructura de partido. Se produce por todo ello un sustancial cambio en la visión de los diputados. Cambio que Finer describe con estas imágenes: "Es una ilusión, y bastante pueril, creer que los diputados de los parlamentos son los creadores de la política. Son partes de huestes nacionales en orden de batalla, cuyos objetivos y estrategia han sido preparados con antelación (...). No son los miembros los que tienen la iniciativa y la necesidad de pensar, sino los dirigentes del partido. El trabajo de la Asamblea es importante, pero el diputado de tipo medio no puede, ni debe, ni necesita, contribuir demasiado a su ejecución".<sup>18</sup>

No es el momento de desmenuzar los tipos o formas en que esta disciplina se manifiesta, como tampoco el de abordar las excepciones que el principio de la disciplina de voto suele recoger a nivel comparado. Nos he-

---

<sup>18</sup> Herman Finer, *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, pp. 471-472.

mos ocupado de estos temas con detalle en trabajos antes reseñados. Recordaremos solamente algunas cuestiones que ponen en contacto el tema de la disciplina con el sistema de partidos.

Ante todo, siguiendo a Sartori en su distinción entre autodisciplina (la que el grupo parlamentario se impone a sí mismo) y heterodisciplina (la que imponen desde fuera los dirigentes del partido al grupo parlamentario), hay que destacar que el problema surge cuando un sistema sobrepasa ese “grado razonable” de heterodisciplina necesario para el funcionamiento coherente del conjunto. En otras palabras dicho, cuando el Parlamento se convierte en un mero juego de partidos y se reduce a un simple papel de caja de resonancia o registro de las previas decisiones de los mismos. Se hace, pues, necesario medir la intensidad de la heterodisciplina. Y en este sentido hay que destacar dos realidades. En primer lugar, que una muy alta disciplina de voto no supone siempre necesariamente que los parlamentarios estén dirigidos desde el exterior, ya que pueden haberse producido mecanismos de negociaciones, acuerdos y concesiones mutuas previamente que, luego se traducen en el tipo de voto uniforme. Y, en segundo lugar, que el grado de dependencia en relación al voto está íntimamente ligado a la clase de parlamentario de que se trate. En la medida en que aumente la mayoría parlamentaria compuesta de políticos profesionales que han hecho carrera en la máquina del partido, en esa misma medida crecerá también la posibilidad de que el parlamento sea o se convierte en un doble de las burocracias de los partidos. Por ello, para medir con criterio pragmático la cuestión de la disciplina es este último el dato que hemos de tener presente: “La medida en la cual un parlamento controlado permanece, sin embargo, siendo un controlador efectivo, no puede ser determinada por el estudio de la disciplina de voto, sino más bien por el conocimiento de la situación objetiva de dependencia de los diputados”.<sup>14</sup>

De esta forma, Sartori salva lo primero, la necesidad de la disciplina de voto, pero la distingue de la repetición absoluta y mecánica en función de esa total dependencia, que cercena la viabilidad, a más de la soberanía, de la Asamblea. Volveremos sobre este punto en el último de los epígrafes de estas consideraciones, al preguntarnos por el sentido actual del Parlamento.

---

<sup>14</sup> Giovanni Sartori, “L’avenir des parlements”, en *Bulletin Sedeis. Futuribles*, No. 878, Suplemento (Futuribles, No. 74), febrero de 1964, pp. 28 y ss.

En relación con el binomio disciplina de voto-sistema de partidos, los numerosos trabajos existentes sobre este tema ponen de manifiesto un índice más alto de disciplina en los sistemas bipartidistas, sobre todo en lo referente a votaciones fundamentales que afectan a la propia vida o continuidad del gobierno; votaciones de investidura y de confianza. También cabe apuntar, como hace Colliard después de analizar diversos casos a nivel comparado, una cierta relación entre el grado de disciplina de voto y el lugar que ocupa el partido en el espectro ideológico del sistema. En principio, cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido, mayor será la disciplina de voto que practique su grupo parlamentario. En este caso, los partidos centristas conocerían los casos relativamente más numerosos de situaciones en que esta disciplina no se da. Los partidos en el gobierno, de acuerdo con estos datos que suministra Colliard, también parecen cuidar y exigir más cabalmente esta disciplina por obvias razones relativas a su propia permanencia en el poder y a su propia labor como gobierno.<sup>15</sup> Pero, insistimos, estamos ante la constante generalizada que supone la expresión más evidente de la relación partido-grupo parlamentario, llegando incluso a casos de institucionalización de la misma, tal como ocurre en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea de la V República francesa, que establece que cada presidente de grupo parlamentario vota en la Conferencia de presidentes con tantos votos como miembros cuenta su grupo.

c) El grupo parlamentario es, a nuestro entender, a la vez órgano interno de la Cámara y expresión o emanación político-parlamentaria de los partidos. Estamos, como resulta fácil deducir, ante el nada simple problema de la naturaleza del grupo parlamentario y, una vez más, de su relación con el partido.

Leoni, en nuestra misma línea, ha descrito esta dualidad en la naturaleza de los grupos parlamentarios con las siguientes palabras: "Gracias a los grupos parlamentarios, pueden los partidos incidir sobre la actividad de la estructura política del Estado, determinando su orientación. Tales órganos, en honor a la verdad, aun estando estrechamente ligados a los partidos de los que son una emanación directa, no son un simple apéndice de ellos, sino que forman parte de la Asamblea parlamentaria a la que pertenecen".<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Colliard, *op. cit.*, p. 214.

<sup>16</sup> Francesco Leoni, *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, 1969, p. 141.

Podíamos añadir nosotros que los miembros del grupo tienen su origen en la expresión inicial del sufragio que se canaliza en los países democráticos a través y por vía directísima de los partidos políticos. Sin embargo, una vez insertos en la estructura parlamentaria y, sobre todo, una vez reconocidos y regulados por la normativa existente, llegan a asumir un carácter autónomo. Carácter, para mayor complicación de su naturaleza, que no impide, sino que refuerza, los lazos disciplinarios y organizativos que, como estamos evidenciando, le unen estrechamente al partido.

Es cierto que, en el plano puramente jurídico, nos encontramos con grupos que han de ser concebidos como instrumentos de las Cámaras. Así se refleja en los reglamentos que regulan el funcionamiento de dichas Cámaras y así tiene que ser por la subsistencia, más teórica que real, del principio de la representación de la nación como un todo y la prohibición del mandato imperativo. Por ello, porque son piezas de la Cámara, los reglamentos parlamentarios los regulan, les conceden derechos y les imponen obligaciones. Desde esta perspectiva, entendemos que, frente a la opinión de Santaolalla, nunca pueden ser considerados como asociaciones privadas.<sup>17</sup> Pero como, a la vez, la dependencia del partido es un hecho real y la subsistencia de que hablamos es más teórica que práctica, el grupo es también (igualmente frente a lo que opina Santaolalla) expresión del partido en el parlamento.

Han sido los autores alemanes quienes primero han puesto de manifiesto que el grupo parlamentario en la actualidad se ha convertido en un órgano, instrumentos u “órgano del partido con estructura jerárquica”, como le llama Wildenmann.<sup>18</sup> Su constitución vendría a tener el carácter de acto puramente formal y la pertenencia al mismo, como destaca Obermann, resulta una condición para ser “ciudadano del Parlamento con plenitud de derechos”.<sup>19</sup> Lo principal resulta ser la vinculación con el partido, lo que acaba convirtiendo a los Parlamentos en grandes asociaciones de grupos parlamentarios. En Italia, este reconocimiento del grupo parlamentario como órgano del partido ha sido más lenta y ha tenido que superar, incluso, al-

---

<sup>17</sup> Santaolalla, *op. cit.*, p. 106.

<sup>18</sup> Wildenmann, Partei und Fraktion, *Meisenheim am Glan*, 1954, pp. 154 y ss.

<sup>19</sup> Obermann, Alter und Konstanz con Fraktionen, *Veränderungen in deutschen Parlamentsfraktionen seit dem Jahre 1920*, Meisenheim am Glan, 1956, p. 101. En esta misma línea está también el trabajo de Markmann, *Das Abstimmungsverhalten der Parteifraktionen in deutschen Parlamenten*, Meisenheim am Glan, 1955.

guna decisión del Tribunal de Roma que, en sentencia de 29 de abril de 1960, se resistía a ello y afirmaba que los grupos parlamentarios eran órganos internos de las Cámaras y por ello órganos del Estado. La doctrina italiana, y fundamentalmente Pietro Rescigno, ha puesto de manifiesto el desfase de dicha sentencia, la incoherencia que suponía considerar al grupo parlamentario nada menos que como órgano del Estado y las consecuencias que de una interpretación sí se derivaban. Entre otras, la de convertir al Estado en sujeto de las responsabilidades, de toda índole, que pudieran asumir los grupos. Para Rescigno resultaba claro que el grupo parlamentario es esencialmente un órgano del partido, si bien será el grupo el propio responsable de sus actos y de las obligaciones que contraiga. Rescigno recuerda, en apoyo de su tesis, que el mismo Reglamento de la Cámara de Diputados italiana, en su artículo 26, autoriza a la Presidencia a reconocer la constitución de grupos parlamentarios con menos de veinte diputados cuando representen a “un partido organizado en el país”. Esto confirma que el grupo es órgano y expresión de ese partido.<sup>20</sup> La justicia italiana, en posterior sentencia del Tribunal de Apelación de Roma, de 9 de marzo de 1962, ha replanteado el tema, admitiendo que los grupos parlamentarios “son órganos internos de la Cámara” y que, a la vez, “no puede discutirse que los grupos parlamentarios son también de hecho la emanación de los respectivos partidos políticos, o de cualquier modo, la expresión de una determinada orientación o corriente política, y que para poder perseguir y actuar sus propias finalidades políticas en el seno del Parlamento tienen una verdadera autonomía de organización (...) y tienen una verdadera autonomía patrimonial y contable”.<sup>21</sup>

Así pues, el grupo parlamentario resulta, a la vez, órgano interno de la Cámara y órgano de expresión del partido. Esto último se refuerza si pensamos que el grupo representa en el Parlamento los intereses del partido. El grupo es el vehículo a través del cual el partido puede presionar sobre el ejecutivo. Cuando el partido llega al poder, el grupo será su más firme apoyo en la Cámara. Asistirá al partido en el gobierno y realizará una función de filtro de actitudes y demandas. Representará al partido a nivel parlamentario y, a la vez, controlará su actuación como Gobierno. La red de conexiones es, de esta forma, consecuencia de su propia razón de ser.

---

<sup>20</sup> Pietro Rescigno, Comentario a la sentencia, aparecido en *Giurisprudenza Costituzionale* (1961, I), con el título “L’attività di diritto dei Gruppi parlamentari”, p. 303.

<sup>21</sup> *Vid.*, Comentario a esta sentencia de Leoni, *op. cit.*, pp. 142-144.

En suma, hemos de cerrar estas consideraciones afirmando que el grupo parlamentario es fundamentalmente un órgano del partido en el ámbito del Parlamentario, esté o no así reconociendo formalmente. Y que, por ello y a la vez, se trata también de un instrumento del o para el funcionamiento del Parlamento mismo. Su autonomía con respecto a la Cámara se configura en cuanto que dicho funcionamiento entra en práctica, mientras que su dependencia del partido permanece como una constante al ser instrumento político de éste.

### III. *La relación entre sistema de partido y grupos parlamentarios*

#### a) *Tendencias generales de esta relación*

Resulta curioso el hecho de que, a pesar de la abundante bibliografía sobre partidos y sistemas de partidos, son pocas las consideraciones de índole general que, hasta el momento, hayan permitido establecer tendencias, más o menos verificadas a nivel comparado, entre el sistema de partidos vigente en un país y la naturaleza de sus grupos parlamentarios. Conviene, no obstante, traer aquí a colación algunas de ellas aunque sólo sea como pórtico o introducción al caso español actual que es el que realmente hoy nos interesa y del que hablaremos en el apartado siguiente.

En primer lugar, parece tener especial importancia al régimen o sistema electoral vigente. Los sistemas electorales mayoritarios conceden mayor facilidad a los partidos independientes y, por ende, podrían permitir las existencias de Cámaras más fluidas. Por contra, y como ha señalado Santaolalla, "la paralela consagración de sistemas electorales proporcionales dificultan la presencia de parlamentarios independientes al tiempo que multiplican el número de fuerzas políticas presentes en las cámaras".<sup>22</sup> El elector ya no concede su voto a personalidades individualmente consideradas, sino a fuerzas políticas organizadas en partidos o en coaliciones, lo que, sin duda, repercutirá luego en el grado de cohesión de los grupos parlamentarios que se formen en el hemiciclo.

En segundo lugar, y como antes hemos apuntado, el bipartidismo parece estar estrechamente relacionado con la existencia de grupos parlamentarios

---

<sup>22</sup> Santaolalla, *op. cit.*, p. 104.

sólidos, con fuerte disciplina de voto. El grupo del partido en el poder, mediante esta solidez, cerrará filas en la defensa del gobierno, de la misma forma que el grupo del partido en la oposición lo hará en su crítica o intentos de derribo del mismo. Hemos de aclarar que nada de esto prejuzga notas definitivas en torno al tema de la estabilidad política ni de la estabilidad gubernamental, según hemos analizado en otra ocasión.

En tercer lugar, repitiendo las consideraciones de Colliard antes apuntadas, un análisis comparado parece reflejar una cierta relación entre la solidez y disciplina de voto en un grupo y el grado de intensidad ideológica del partido al que representa en el Parlamento. Como decíamos, en principio, cuanto más al extremo del abanico ideológico esté situado un partido, mayor será la disciplina existente en su grupo parlamentario. Estaríamos en la tercera de las situaciones o fases que Duverger describiera hace años: la de partidos que ejercen un dominio absoluto sobre los parlamentarios. Es el partido el que dirige a los parlamentarios. Y ello, según el profesor francés, a través de una serie de recursos: búsqueda de un desarraigo local o regional del parlamentario para impedir que convierta en feudo su circunscripción, reforzamiento del papel de los equipos de estudio que condicionen con sus dictámenes las posteriores actuaciones de los parlamentarios, acceso de los dirigentes internos del partido a los puestos parlamentarios con el fin de utilizar la calidad de diputado o ministro precisamente para reforzar su propia autoridad dentro del partido y del grupo, etc. En suma, el *status* de dirigente, en este tipo de partidos, acaba predominando sobre el de parlamentario.<sup>28</sup>

Por último, la existencia de partidos de centro parece favorecer un menor grado de solidez y disciplina en el grupo parlamentario. En gran medida, claro está, por las distintas confluencias o corrientes ideológicas que suelen converger en los partidos centristas, que de hecho conduce luego a mayores casos de indisciplina. Y ello tanto porque la indisciplina se produce por sí misma, como por la mayor predisposición de estos partidos a permitir situaciones de libertad de voto. El factor ideológico pesa mucho menos en esta clase de partidos y la política de cada día tiene que ser, en muchas ocasiones, fruto de acuerdos poco estables entre las familias que integran el centro.

---

<sup>28</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Trad. del Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 225.

Ello comporta, necesariamente, menor índice de cohesión en el grupo parlamentario correspondiente, que suele ver reproducidas en su seno las mismas luchas interiores existentes en el partido. El caso español de Unión de Centro Democrático y sus avatares en estos últimos años entendemos que resulta un buen ejemplo de lo que queremos decir.

b) *El sistema actual de partidos en España  
y su conexión con los grupos parlamentarios*

En un reciente trabajo, hemos defendido, discrepando de las tesis de Linz o Maravall,<sup>24</sup> la progresiva consolidación en nuestro país de un pluripartidismo limitado con ciertos visos de bipolaridad de opciones.<sup>25</sup> En este sentido, nos sentíamos mucho más cerca de la predicción que hacía Di Palma en 1980, cuando escribía que el actual sistema partidista español aparece especialmente dispuesto para una alternativa derecha-izquierda centralizada sobre dos alas moderadas y que la presencia de agrupamientos regionales no contradice la naturaleza numéricamente limitada del pluralismo de partidos.<sup>26</sup> Quizá la diferencia entre "las alas" a las que aludía Di Palma haya orecido y se muestren en la actualidad claramente definidas, pero, partiendo de un fondo común de aceptación que llamaremos el centrismo sociológico y que, a nuestro entender, cualifica a la sociedad española actual.

Nos encontramos actualmente ante una nueva configuración de nuestro sistema de partidos. Limitación y moderación de nuestro pluripartidismo. Y tendencia hacia la bipolaridad de opciones, representadas, tras las últimas elecciones generales, por PSOE y AP. Dos ejes entre los que el electorado español ha querido distribuir fundamentalmente sus opciones en los comicios de octubre de 1982.

---

<sup>24</sup> Vid., Juan Linz, "Il sistema partitico spagnolo", en *Revista Italiana di Scienza Politica*, 3(1978), p. 387, y José Ma. Maravall, "Transición a la democracia", Alineamientos políticos y elecciones en España, *Revista Sistema*, No. 36, mayo 1980, pp. 86 y ss.

<sup>25</sup> Vid., Manuel Ramírez, "El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982", *Revista de Estudios Políticos*, No. 30 (nueva época), noviembre-diciembre, 1982, pp. 7 y ss.

<sup>26</sup> Giuseppe Di Palma, "¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en el sur de Europa", Parte Segunda, *Revista del Departamento de Derecho Político*, No. 6, 1980, p. 135.

En el pluripartidismo limitado con opciones bipolares, como en su día señalara Sartori,<sup>27</sup> se producen dos importantes consecuencias. En primer lugar, cualquiera de los partidos que en un momento dado llegue a entrar en el centro de poder, acomodará sus actitudes políticas a las demandas de esa bipolaridad que, en definitiva, creemos son las predominantes en la actual sociedad española. Entendemos que sí se está produciendo entre nosotros con la alternativa centro-derecha y centro-izquierda que representan actualmente AP y PSOE. En ambos casos, el tracto histórico transcurrido desde 1982 lo ha puesto de manifiesto, tanto en la política práctica que realmente lleva a cabo el PSOE en el gobierno, cuanto en el acomodo de posturas iniciales sostenidas por AP en la oposición (renuncia al inmediato pasado como arma política, mayor aceptación del supuesto autonómico, etcétera). Y, en segundo lugar, en esta configuración, el auge de un nuevo centro de poder supone la crisis de otro antes predominante. En España, el auge de AP ha supuesto la crisis de UCD, partido al que ha sustituido en el marco de la bipolaridad de opciones manteniéndose el PSOE como el otro eje del sistema.

El hecho de que nos decidiéramos a definir así nuestro actual sistema de partidos supone rechazar otras definiciones utilizadas tras las últimas elecciones y que estimamos no válidas como supuestos de interpretación.

Ante todo, no es posible hablar de bipartidismo. Sencillamente, no estamos en el contexto geográfico, cultural ni social del bipartidismo, que no es algo que florezca de pronto ni en cualquier sitio. Una situación de bipartidismo perfecto o imperfecto requiere, en primer lugar, una larga trayectoria electoral que haya ido conformando el sistema de partidos hacia la competencia entre dos grandes fuerzas políticas asentadas que se turnan en el poder y que no resulta afectada por ningún otro tipo de competencia real con posibilidades. Y se requiere, en segundo lugar, un contexto sociopolítico muy diferente al español. Un contexto de sociedad consensual, sin cleavages, plenamente integrada, con sistema democrático plenamente consolidado y plenamente asimilado por los ciudadanos. El bipartidismo requiere un tipo de sociedad específico, no exportable. Es el sistema que, como

---

<sup>27</sup> La glosa de Sartori puede verse en Manuel Ramírez, *Aproximación al sistema de partidos en España (1931-1981)*, en el libro *Estudios sobre Historia de España* (Homenaje a Tuñón de Lara), Tomo II, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1981, p. 224.

escribiera Neumann, conviene a los pueblos satisfechos, “que están de acuerdo sobre los principios generales de la Constitución y sobre la política de sus Gobiernos, no disintiendo con demasiada intensidad sobre los puntos en que no están de acuerdo”, y que perpetúa frecuentemente una tendencia hacia el conformismo.<sup>28</sup> Sistema, como tantos autores han puesto de manifiesto, propio de la cultura anglosajona donde la integración es grande y donde las opciones se han atenuado. No es ésta la realidad española actual, como no lo ha sido nunca en nuestra historia política. No resulta válida la apelación a la experiencia del turno vigente durante la Restauración, ya que, como es sabido, se trató de un tinglado político-constitucional sin ninguna conexión con la realidad política y social de entonces. Cuando ahora hablamos de multipartidismo limitado con tendencia a la bipolaridad de opciones no hablamos de ninguna forma de bipartidismo. Entre otras razones, además de las ya señaladas, porque está sin cerrar la suerte de los grupos que no triunfaron en 1982 y porque el sistema permite en fechas venideras recomposiciones no desdeñables con carácter definitivo. Lejos del bipartidismo, la bipolaridad de opciones que hoy representan en España PSOE y AP se enmarcan mucho mejor en un modelo de multipartidismo limitado por nosotros dibujado.

Y tampoco cabe hablar de situaciones de partido hegemónico. Una situación de partido hegemónico, correctamente entendida, se sitúa en el marco de un sistema no competitivo de partido único. Entre las diversas formas que, dentro de este apartado, señala Sartori, encontramos que el partido hegemónico es aquel que “permite la existencia de otros partidos únicamente como «satélites» o, en todo caso, como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder”.<sup>29</sup> Y añade más adelante que, en esta situación, “los partidos de fuera no pueden jamás convertirse en partidos de dentro, y su oposición es una oposición tolerada”.<sup>30</sup> Es decir, el partido hegemónico es inconcebible en un sistema político como el que ha permitido el amplio éxito electoral del PSOE. De aquí que, sin entrar en otras matizaciones que no hacen al caso, nos limitemos a rechazar también tal calificación para nuestro sistema actual de partidos.

---

<sup>28</sup> Sigmund Neumann, “En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos”, en el libro por este autor editado *Partidos Políticos Modernos*, Edit. Tecnos, Madrid, 1980, pp. 605-606.

<sup>29</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Marco para un análisis, vol. I, Madrid, 1980, p. 162.

<sup>30</sup> Sartori, *op. cit.*, p. 280.

La repercusión de este modelo de sistema de partidos en los grupos parlamentarios resulta evidente. La bipolaridad de opciones a la que estamos haciendo referencia ha tomado cuerpo en el hemiciclo mediante la existencia de dos grandes grupos, el del PSOE y el de Coalición Popular que, dadas sus magnitudes, son los auténticos artífices de la política de gobierno y oposición, respectivamente. El resto de los grupos quedan, a estos efectos de pesar políticamente, muy en un segundo plano, dada la no necesidad de alianza, por parte del grupo que apoya al gobierno, y la casi imposibilidad de las mismas con otras fuerzas, por parte del grupo que constituye la oposición mayoritaria o el mayor grupo de oposición. De esta forma, nos encontramos con dos grupos parlamentarios de fuerte cohesión e indudable disciplina en el comportamiento parlamentario. Por ahora, parece improbable la posibilidad de fugas, en dicho comportamiento, en la Coalición Popular, dada la fuerte afinidad ideológica y de intereses que bajo esa denominación se agrupan. Como, claro está, resulta aún más improbable la debilidad en el grupo parlamentario socialista, dada su mayoría de escaños en las Cortes.

Acaso pudiera decirse, utilizando una expresión no muy precisa, que aunque el sistema no es bipartidista, por razones antes alegadas, uno tiene la tentación de hablar de un bigrupismo parlamentario, que responde a las dos alas antes citadas y que, de momento, son reflejo parlamentario de las opciones ciudadanas. Las cosas, obviamente, pueden cambiar por muchas circunstancias ahora no predecibles, pero, en la situación actual, son así. El protagonismo que estos dos grandes grupos están teniendo en la discusión y aprobación de temas que constituyen auténticos enfrentamientos está monopolizando el juego político parlamentario. Recuérdese el proceso de aprobación de la LODE o las posiciones en el tema de la seguridad ciudadana, por poner dos ejemplos bien reveladores de lo que queremos decir. No entramos aquí en consideraciones sobre la bondad o maldad de esta situación, que nos llevaría muy lejos. Decimos, simplemente, que hasta ahora es así y que no se adivinan grandes cambios antes de las próximas elecciones.

#### IV. *Grupo Parlamentario, Parlamento y Democracia.*

##### *Algunas conclusiones desde la perspectiva española actual*

Las consideraciones que atrás han quedado sobre la naturaleza del grupo parlamentario, la disciplina de voto o, sencillamente, la relación entre partido político y grupo, han venido arrojando sobre los estudiosos no pocas pre-

guntas en torno al sentido actual del Parlamento y la pervivencia de un eficaz control democrático. ¿En qué medida el Parlamento no es actualmente más que una caja de resonancia de los acuerdos previos de los partidos? ¿En qué medida es posible seguir hablando de un auténtico control de un ejecutivo que posee la mayoría parlamentaria? ¿Qué ocurre con la participación en el modelo de democracia representativa al uso en los países occidentales? Siendo conscientes de la complejidad del problema, se hacen necesarias unas consideraciones sobre el mismo que, al igual que en epígrafes anteriores, han de acabar con una referencia al caso de la España actual.

Cuando Leibholz se planteaba el problema, concluía con estas palabras: "Ha ocurrido que el lugar de la democracia clásica parlamentaria y representativa ha sido ocupado por una democracia de partidos, fundamentalmente distinta en su estructura de la anterior (...). Como consecuencia de este cambio de estructura de la realidad política, la persona del diputado, que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia, creyendo representar a todo el pueblo, ha sido suscitada por el partido y la fracción, que decide la actividad del diputado".<sup>31</sup> Colliard, por su parte, apunta así la suerte del control gubernamental: "Si la mayoría es disciplinada, las diferentes mociones dirigidas contra el gobierno quedarán sin efectos, ya sean de censura, de aplazamiento o el resultado de una interpelación. Creemos que esta disciplina es un hecho real puesto que (...) la caída ante el Parlamento se ha convertido en un caso raro".<sup>32</sup> Tan raro como ha puesto de manifiesto Klaus Von Beyme en un estudio comparado sobre el tema de la estabilidad de los Gobiernos en Europa, indicando cuantitativamente el escaso índice de gobiernos "derribados por el Parlamento".<sup>33</sup> Los mecanismos establecidos por los textos constitucionales se supeditan, de esta forma, a la variable del sistema de partidos vigente y a su consecuencia inmediata que es el grupo parlamentario.

En los modelos de gobierno por mayoría la disciplina de voto en el grupo parlamentario afecta, incluso y como señalara King, al principio mismo de

<sup>31</sup> Gerhard Leibholz, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pp. 66-67.

<sup>32</sup> Jean-Claude Colliard, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Citamos ahora traducción española de Edit. Blume, Barcelona, 1981, p. 304.

<sup>33</sup> Klaus Von Beyme, "El problema de la estabilidad de los gobiernos", un estudio comparado, en la obra *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, op. cit., pp. 378-379.

la tradicional separación de poderes que, a su luz, adquiere muy distintos ribetes en lo referente a la relación entre ejecutivo y legislativo. Nos encontramos, ante todo, en presencia de dos poderes que se exigen al mismo tiempo, en la misma consulta electoral y que no contienen clara separación en la medida en que los miembros del ejecutivo pueden serlo también del órgano legislativo: ministros o altos cargos que, a la vez y por haber obtenido escaño en las elecciones, son también diputados. Y, además, el convencional cuadro de la responsabilidad de uno ante otro se complica precisamente en función de las constantes o alteraciones que el principio de disciplina de voto esté manifestando. Así, según King, la relación entre ejecutivo y legislativo depende: primero, de la relación entre el gobierno y sus propios diputados; segundo, entre el gobierno y la oposición, y tercero, entre el gobierno y los diputados de todos los partidos en aquellas ocasiones en que diputados de partidos opuestos piensen que lo que les une como tales diputados es más importante que la que les separa como miembros de partido.<sup>84</sup> En las posibles variantes de esta relación descansará el éxito o fracaso del grupo en el gobierno, si bien no resulte frecuente la tercera de las posibilidades señaladas por King.

Como se ve, el problema se aleja notoriamente de lo establecido por las normas jurídicas vigentes para ceder ante el peso decisivo del factor sistema de partidos y naturaleza de sus grupos en el Parlamento. Volviendo a Colliard, “el sistema de partidos constituye claramente el principal factor explicativo. Esta realidad vivida comporta que el juego institucional tome una u otra forma en el interior del campo de lo posible determinado por normas jurídicas muy parecidas de un país a otro, aunque sin olvidar que subsiste el amplio problema de la acción recíproca de los elementos institucionales sobre el sistema de partidos. Pero, de paso, se puede señalar que esto es suficiente para mostrar las ilusiones del «parlamentarismo racionalizado» la sutileza de los mecanismos jurídicos es insignificante al lado del juego de sistema de partidos cuya simplificación conducirá al éxito (RFA, V República Francesa) y su compilación al fracaso (Italia, IV República Francesa)”.<sup>85</sup> Colliard está aludiendo el tema de la estabilidad, en cuyo detalle no podemos entrar ahora, pero que, en definitiva, es el tema esencialmente conectado con la problemática a que estamos haciendo referencia.

---

<sup>84</sup> Anthony Kong. Executives, en *Handbook of Political Science*, vol. 3, Governmental institutions and processes”, Eddison-Wesley, Publishing Company, 1975, p. 235.

<sup>85</sup> Colliard, *op. cit.*, p. 342.

Los partidos políticos, mediante sus expresiones parlamentarias que son los grupos, se han convertido en el principal factor de interpretación de la política en cualquier país democrático. Los que antaño hubieron de luchar tiempo y tiempo por su reconocimiento legal o constitucional, son ahora los auténticos protagonistas del juego político y los que determinan el éxito o el fracaso de las previsiones constitucionales. Como lo son de la estabilidad política, de la estabilidad gubernamental y de la suerte o el fracaso de control parlamentario.

¿Qué queda del Parlamento? Torres del Moral, en su minucioso estudio sobre los grupos parlamentarios, contesta con pesimismo: "En realidad, el Parlamento ya no es más que un órgano con una función de servicio: la producción de las leyes necesarias para el funcionamiento del sistema; interpretada esa necesidad, claro, por el partido de la mayoría que es, como dice con rigor L. Elía, «el partido de ocupación del Estado». El Parlamento, junto a esta función, cumple la no menos necesaria de legitimación formal de las demás decisiones del partido ocupante por su carácter representativo de la soberanía nacional. Pero son los partidos, y en primer lugar el partido ocupante, quienes toman las decisiones. Los partidos políticos están en la cumbre de su trayectoria: todavía articulan políticamente la sociedad desde fuera de los órganos estatales y la gobiernan desde dentro de ellos".<sup>36</sup>

Claro está que el Parlamento sigue cumpliendo otras funciones nada desdeñables en un contexto democrático, tal como el constituir un eco de resonancia de la política de cada día que orienta y conforma una opinión pública responsable. Y claro está también que a su vez se canalizan demandas y se manifiestan estados de satisfacción o situaciones de malestar social. Pero, en virtud del reforzamiento del ejecutivo al que aludíamos en el primero de nuestros epígrafes y, sobre todo, en virtud de la relación político-grupo parlamentario, lo cierto es que actualmente queda bien poco de su todopoderosa imagen de tiempos pasados. Se han puesto remedios para "poner al día" la función parlamentaria y, de esta forma, hacerla adecuada a la celeridad y complejidad de la política de nuestra hora (comisiones especializadas, reducción de plazos, oficinas de asesoramiento de los diputados, etcétera). Pero el dilema sigue estando ahí y el protagonismo de los partidos parece un hecho de difícil vuelta atrás.

---

<sup>36</sup> Antonio Torres del Moral, Los grupos parlamentarios, en *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, No. 9, primavera de 1981, pp. 65-66.

A nuestro entender, la forma más viable para salir de esta situación e incrementar el sentimiento participativo de los ciudadanos, "refrescando" los aires de la democracia, puede ser la combinación de la democracia representativa, vigente en el mundo occidental, con las formas de democracia directa.

Como en otro lugar hemos estudiado,<sup>87</sup> nuestros constituyentes se preocuparon, fundamentalmente, de dibujar y asentar un modelo de democracia representativa con los partidos políticos como protagonistas. Era comprensible esta actitud, después de muchos años de rechazo hacia los partidos, por una parte, y de cierta reticencia hacia las formas de participación directa, por otra, dado el frecuente recurso a las mismas en los sistemas autoritarios. Se quiso, sobre todo, consolidar un tipo de democracia homologable con las europeas al uso. Es el modelo que fleta nuestra Constitución de 1978. Curiosamente, un modelo en el que insistieron más las fuerzas de centro-izquierda que las de derecha durante el proceso constituyente, como se deduce de los debates parlamentarios al discutir temas como el referéndum, la iniciativa popular o la iniciativa para la reforma constitucional. El hecho está ahí y el modelo funciona, lo que ya es importante en un país como el nuestro, de histórica propensión a la inestabilidad.

Pero, con todo, pensamos que ha existido poco ejercicio de innovación al no introducir en nuestro texto fórmulas de participación directa o semi-directa ya vigentes en los textos constitucionales de otros contextos. De esta forma, nuestra actual Constitución se alineaba con el constitucionalismo clásico posterior a la Segunda Guerra Mundial, consolidando un modelo tradicional de parlamentarismo representativo y sin excesiva preocupación por innovar en los mecanismos de participación. Los partidos van a ser los protagonistas casi exclusivos del juego político y ello desde la misma concepción plasmada en el texto constitucional. Lo demás era secundario y se aceptaba y regulaba con precauciones. Quizá con excesivas preocupaciones para una democracia de nuestros días. De acuerdo con el hecho de que el principio legitimador de nuestro siglo es la democracia. Y no menos de acuerdo con otro hecho: hoy no se concibe la democracia sin la existencia y libre juego de los partidos políticos. Pero, partiendo de ahí, que era lo indiscutible, bien se

---

<sup>87</sup> *Vid.*, Manuel Ramírez, *Democracia directa y Constitución: Problemática y desarrollo legislativo*, en el libro *El Desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Edición y presentación de Manuel Ramírez, Libros Pórtido, Serie Ciencia Política, No. 4, Zaragoza, 1982.

pudo ensayar con mayor generosidad la puesta en marcha de otros mecanismos de democracia directa que, en nuestro parecer, no tienen por qué poner en peligro el sistema y sí pueden suponer vías de una más fructífera participación ciudadana.

El posterior desarrollo de la Constitución no ha disimulado aquella reticencia inicial. El rechazo constitucional del referéndum derogatorio y su admisión como meramente consultivo tiene su reflejo en la Ley Orgánica sobre Distintas Modalidades de Referéndum, de 18 de enero de 1980, modificada unos meses más tarde, en la que, como ha señalado Aguiar, “no ha habido tanto una verdadera voluntad de articular las formas de participación directa en el nuevo marco constitucional como dar cauce a las iniciativas autonómicas del artículo 151 de la Constitución y regular breve y restrictivamente algunas de las restantes modalidades constitucionales de referéndum.”<sup>38</sup> Algo similar cabe decir de la reciente Ley Orgánica de 26 de marzo de 1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Si no se ha producido lo que Garrido Falla temía en 1980, esto es “una congelación *sine die* del instituto de la iniciativa popular”,<sup>39</sup> sí se ha producido un mayor recorte a lo previsto constitucionalmente, a través de la regulación que su artículo quinto hace de las causas de inadmisión de la proposición. Las restantes fórmulas de participación directa habían quedado ya sesgadas en los debates parlamentarios que patearon nuestra Constitución (rechazo de la iniciativa popular para iniciar la reforma constitucional, reconocimiento específico de los grupos de presión y pertinente regulación, etc.).

Sin duda alguna, una mayor flexibilidad a la hora de admitir y regular estas vías de democracia directa han podido y pueden paliar el excesivo protagonismo de los partidos (sentado, insistimos, el principio de su insoslayable presencia en todo régimen que se defina como democrático) y aminorar un tanto esa imagen pesimista del Parlamento a la que las opiniones atrás expuestas hacían referencia.

---

<sup>38</sup> Luis Aguiar, La Ley Orgánica de Referéndum: Un comentario, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Nueva Epoca, No. 58, Madrid, 1980, p. 168. Por supuesto eludimos en esta breve referencia la descripción de las distintas formas de referéndum que regula nuestra Constitución y esta misma Ley.

<sup>39</sup> Fernando Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Edit. Cívitas, S.A., Madrid, 1980, pp. 889-890.