

LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: EL SISTEMA LEGAL ESPAÑOL Y LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Partisan discipline in the Congress of Deputies:
the Spanish legal system and the statutes of the parties

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

Universidad Complutense de Madrid

gsmedero@cps.ucm.es

JUAN CARLOS CUEVAS LANCHARES

Universidad Complutense de Madrid

jccuevas@cps.ucm.es

Cómo citar/Citation

Sánchez Medero, G. y Cuevas Lanchares, J. C. (2017).
La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados:
el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos.
Revista Española de Derecho Constitucional, 111, 185-219.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.07>

Resumen

Son muchos los análisis que tratan de explicar las relaciones que se entablan entre los partidos políticos y sus grupos parlamentarios. Pero son pocas las investigaciones que han tenido como objeto los mecanismos que conducen a la cohesión del grupo parlamentario y del partido en el Parlamento, y más escasos aún, si cabe, en el ámbito español. Por tal motivo, en este artículo se examinan las relaciones que mantienen los partidos políticos con sus grupos parlamentarios en las Cortes Generales, prestando una especial atención a su papel en el Congreso de los Diputados. Para ello, se han analizado los mecanismos que llevan a la unidad en los grupos parlamentarios y, por lo tanto, a su capacidad de actuar concertadamente. Se ha tomado como principal objeto de estudio el Partido Popular y el Partido Socialista, dado que son las dos organizaciones que han definido, esencialmente, la democracia en España, el bipartidismo como rasgo definitorio del sistema político español.

Palabras clave

Partidos políticos; grupos parlamentarios; España; autonomía; dependencia.

Abstract

There are many studies, which try to explain the relationships that will take place between political parties and their parliamentary groups, but there are few investigations, which main object is the mechanisms that lead to the cohesion of the party group in parliament, especially in Spain. Therefore, this article analyses the relations between parties and their parliamentary groups in the Spanish National Chamber. For this, we have analysed the mechanisms that lead to the unit of the parliamentary groups and, therefore, to their acting ability. We have taken as an object of study the Spanish Popular Party and the Spanish Socialist Party, since they are the two organizations that have represented the Spanish Bipartisanship Political System.

Keywords

Parties; Parliamentary Groups; Spain; autonomy and discipline.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA DISCIPLINA PARTIDISTA. III. METODOLOGÍA. IV. LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL PARLAMENTO: 1. La constitución de los grupos parlamentarios. 2. La composición de los grupos parlamentarios. 3. La organización interna de los grupos parlamentarios. 4. La actividad del grupo parlamentario dentro de la Cámara. 5. La financiación del grupo parlamentario. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

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 de cada uno de ellos es diferente (García-Pelayo, 1986: 257). Efectivamente, sobre el papel son organizaciones completamente independientes, pero en la práctica los primeros se comportan como el brazo político de los segundos en las instituciones en las que ostentan representación (Santaolalla López, 1992: 96). Tan es así que, para Müller (2000), las democracias europeas no son solo democracias parlamentarias sino también democracias partidarias, ya que los Parlamentos funcionan a todos los efectos como una «Cámara de Partidos» básicamente gracias al claro dominio que ejercen estos partidos sobre los grupos parlamentarios y sus miembros. Y, también, porque la forma en la que está organizado el trabajo parlamentario dentro de la Cámara viene a favorecer este hecho.

Otro aspecto que no se puede obviar es el claro dominio que ejercen los grupos parlamentarios sobre los diputados, que profundiza la cohesión partidista en la Cámara. Téngase en cuenta que los diputados se ven sometidos a una doble disciplina, la propia del grupo en la que desarrollan su actividad y la del partido en el que militan. De esta manera, el parlamentario recibe un doble mandato, el del elector y el de su partido (Guerrero Salom, 2004: 96), como consecuencia de la controvertida relación que se produce entre el mandato representativo y el mandato imperativo. El problema reside en que en caso de un conflicto entre ambos, la mayoría de los diputados terminará descantándose por el segundo en detrimento del primero para no arriesgar su reelección o su carrera política. Y es que, pese a que en algunos textos constitucionales se prohíbe expresamente el mandato imperativo, los parlamentos actuales no giran alrededor de la libre actuación y decisión de los diputados sino que lo hace en torno a la organización, la adhesión y la disciplina que proporcionan

los grupos parlamentarios, que se han convertido en los auténticos protagonistas de la vida parlamentaria (Guerrero Salom, 2004: 106), llegando a vulnerar la vigencia efectiva del mandato representativo (Torres del Moral, 1982). Dado que, como señala Sartori, «los electores eligen a los partidos y los partidos eligen a los elegidos» (Pérez-Serrano, 1987: 188).

La explicación es sencilla, la lógica de la competición electoral en el sistema parlamentario español hace que la tendencia general se oriente a incrementar el grado de dependencia que tienen los diputados respecto a su grupo parlamentario, y el de este último con su partido y su cúpula dirigente, que es, en definitiva, quien elabora las listas electorales y, por consiguiente, designa a los componentes de su grupo parlamentario. Por tanto, el parlamento actual se caracteriza por la existencia, en su funcionamiento, de una doble subordinación: de una parte, la de los diputados respecto a los grupos parlamentarios y, de otra, la de los grupos parlamentarios respecto a los partidos (Sánchez Muñoz, 2014: 251). No obstante, los grupos no actúan en todo momento como agentes subordinados de los partidos y sus líderes (Santaolalla López, 1992). A veces incluso dan la impresión de tener una voluntad política propia, ya que cuentan con una dirección y disciplina interna (Colliard, 1981).

Esta relación de dependencia ha sido analizada en muchos estudios, pero son pocos los que han tenido como objeto los mecanismos que conducen a la cohesión del grupo del partido en el Parlamento (Saalfeld y Becker, 2000; Hazan, 2003). Se han hecho también investigaciones sobre la influencia de las medidas disciplinarias, principalmente atendiendo a estudios de caso (Damgaard, 1992: 317) o en estudios comparativos de carácter descriptivo (Hazan, 2003), centrándose, mayoritariamente, en el análisis del Reino Unido y Alemania (Lees y Shaw, 1979) o en los Parlamentos de la Europa del norte (Arter, 1984; Damgaard, 1992). Por tanto, se puede sostener que son escasas y, a claras luces, todavía insuficientes las investigaciones que existen en torno a la disciplina partidista en el Parlamento nacional de España, el Congreso de los Diputados. Por tal motivo, el objetivo de este artículo es efectuar una reflexión sobre la dependencia que tienen los grupos parlamentarios del Congreso y sus miembros respecto a los partidos políticos. Para ello, se examinará el grado de autonomía que posee el grupo parlamentario respecto al partido político que lo sustenta. Tomándose como variables: la constitución, la composición, la organización, la actividad y la financiación de los grupos parlamentarios. Aunque señalando que únicamente se hará referencia a los dos grupos parlamentarios que han estado presentes en la Cámara Baja desde la primera legislatura, el Partido Popular (PP) desde su refundación, o Alianza Popular, y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Sin que esto nos impida hacer alusión a otros grupos parlamentarios

y ejemplos significativos. De esta manera, se conseguirá una información crucial sobre cómo funcionan realmente los Parlamentos, y cómo interactúan los grupos parlamentarios y los partidos.

II. LA DISCIPLINA PARTIDISTA

La literatura que aborda el tema de la disciplina partidista se ha empeñado en proponer distintas maneras de definir, diseccionar o «taxonomizar» a los partidos políticos para explicar el comportamiento de los parlamentarios (González Tule, 2010). Básicamente existen dos grupos de análisis en términos conceptuales: el primero, diferencia entre disciplina y cohesión partidista, y el segundo, trata ambos conceptos indistintamente, sin distinción alguna (Bowler, Farrell y Katz, 1999; Ozbudun, 1970). Así, según los primeros, la disciplina es resultado de las relaciones de poder en el interior de los partidos políticos, impuesta desde arriba y enmarcada por la distribución de sanciones e incentivos, mientras que la cohesión refleja el grado de coordinación entre los parlamentarios ante la necesidad de competir electoralmente (Mayhew, 1974) sin que sea necesario implantar medidas disciplinarias (Laver y Shepsle, 1999: 29). Por tanto, la apelación a la disciplina se da cuando la cohesión es baja y no es necesaria cuando la cohesión es alta (Heller y Mershon, 2002). De manera que cuando la cohesión se debilita, entonces la disciplina puede y, en la mayoría de los casos debe, ayudar a mantener la unidad del partido (Lacina, 2009: 4).

En todo caso, para abordar el tema de la disciplina es pertinente señalar que esta se basa en la autodisciplina, que es la que se imponen los integrantes del grupo parlamentario a sí mismos, y la heterodisciplina, que es la que es fijada por los dirigentes del partido. Según Giovanni Sartori (1994), cuando la segunda opción supera a la primera, la asamblea se transforma en una mera caja de resonancia de decisiones elaboradas en el exterior. Y es cuando la Cámara debe garantizar el equilibrio entre los mecanismos institucionales que favorecen la disciplina partidista y aquellos que aseguran que los representantes de los ciudadanos puedan responder a las demandas del electorado (*responsiveness*) y asumir la responsabilidad (*accountability*) por sus acciones (Béjar, 2002). Otra cuestión es que esto se consiga, es más, se puede afirmar que en el seno de los Parlamentos se suele introducir una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, este en la de su partido y de este a su vez en la de su líder (Aragón Reyes, 2008: 138). Por tanto, la disciplina partidista en la Cámara es entendida como el acatamiento de los miembros de un partido (independientemente de sus preferencias individuales) a las instrucciones o a la influencia

de su líder (Bowler, Farrell y Katz, 1999). Además, existe una preponderancia de los grupos sobre los parlamentarios que se manifiesta tanto en la constitución de los distintos órganos parlamentarios (comisiones, ponencias, Diputación Permanente, Junta de Portavoces) como en el ejercicio de las iniciativas parlamentarias y esto no solo se debe al gran número de iniciativas que corresponden a los grupos (Sánchez Muñoz, 2014: 251) sino, también, porque el grupo parlamentario ejerce un control total sobre las iniciativas individuales.

El argumento que se esgrime es que la disciplina beneficia al sistema político (Valencia Escamilla, 2004; Béjar, 2002) ya que permite simplificar el proceso de negociación entre el Ejecutivo y los distintos líderes partidarios, con el objetivo de obtener los votos necesarios para aprobar las iniciativas y, de esta manera, evitar el bloqueo institucional (Holgado González, 2016). Pero es evidente que también puede ser perjudicial para el sistema cuando se tiende a desplazar el interés de los electores en beneficio exclusivo de los partidos, o cuando estos controlan la formación de mayorías y se oponen sistemáticamente a las propuestas del ejecutivo. Una alta disciplina haría imposible el logro de acuerdos que afectaran a las líneas de acción partidarias en favor de las propuestas del ejecutivo (Holgado González, 2016).

Llegados a este punto, habría que preguntarse cómo los partidos consiguen esta disciplina en el grupo parlamentario. La respuesta nos obliga a reflexionar desde distintos ángulos: 1) los líderes de los partidos políticos controlan los mecanismos de nominación, así como los recursos para premiar o castigar a los parlamentarios; 2) los diputados tienden a ser agentes de las cúpulas nacionales de los partidos, donde los líderes de las respectivas facciones actúan como monitores que garantizan el contrato entre el principal y el agente; 3) la no reelección consecutiva dificulta las campañas personales, ya que la constante rotación de los cargos permite a los dirigentes de los partidos una mayor intervención en el proceso de selección de candidatos, desplazando con ello a los electores (Nacif, 2000); 4) las normas del grupo parlamentario están supeditadas a las normas de partido y 5) los dirigentes de los partidos se encuentran presentes en los órganos de dirección de los grupos y nombran a sus cargos más relevantes.

Al mismo tiempo es necesario señalar que, para medir el grado de disciplina, existen diversos recursos, pero tal vez el más empleado sea el análisis de las votaciones emitidas en las Cámaras Bajas. Además de este se pueden utilizar los siguientes indicadores:

1. Las características del sistema de partidos y del sistema político. Por ejemplo, la existencia de grandes partidos en la parte polarizada del sistema tiende a generar formas más centralizadas en la selección de candidatos y niveles más altos de disciplina (Lundell, 2004).

2. Las líneas sobre las que gira el diseño constitucional y el sistema electoral (Cox y McCubbins, 2005, Cox, McCubbins y Prata, 2009). Así, en principio, se presupone que los sistemas parlamentarios favorecen la constitución de partidos más disciplinados que los presidenciales (Ozbudun, 1970); en las circunscripciones uninominales la disciplina partidista suele ser más relajada porque la personalidad del candidato pesa más que el partido (Mainwaring y Shugart, 2002); las listas cerradas y bloqueadas hacen más dependientes a los parlamentarios de sus partidos (Mainwaring y Shugart, 2002; Carey 2007); los representantes elegidos por un sistema de votación por mayoría son más sensibles a las preferencias de los votantes y menos propensos a reaccionar a las medidas disciplinarias que los diputados que fueron votados en sistemas proporcionales (Stratmann y Baur, 2002); la financiación total de la campaña otorga una mayor autonomía al candidato, donde los líderes de los partidos mantienen el control centralizado sobre los procedimientos de nominación existe una mayor disciplina (Morgenstern 2000), y también esta es mayor en los sistemas unitarios que en aquellos que tienden a estructuras descentralizadoras de corte federal (Mainwaring 1999).
3. La normativa de los partidos políticos y de las Cámaras, las sanciones y el grado de satisfacción de las ambiciones profesionales de los políticos pueden ayudar a mantener la disciplina partidista, de tal forma que, generalmente, los partidos diseñan reglamentos que les permiten controlar las acciones de sus representantes en beneficio de las líneas partidistas tales como la obligación a formar parte de un grupo y la manera en que se asignan liderazgos dentro de la Cámara, así como las sanciones a las que pueden ser sujetos los parlamentarios que se aparten de las reglas (Holgado González, 2016).
4. La propia coyuntura y la agenda política integra los temas o iniciativas que serán discutidos y votados por los grupos parlamentarios, siendo necesario identificar quiénes son los actores que determinan los asuntos que serán discutidos en el Pleno, así como el calendario legislativo. Al mismo tiempo hay que considerar si el partido se encuentra ejerciendo labores de gobierno, entonces practicará una mayor presión sobre sus miembros (Kam, 2009), ya que, por ejemplo, los recursos del ejecutivo, así como del legislativo, pueden ser utilizados para imponer la disciplina (Carey, 2009), máxime si se está al comienzo del periodo legislativo, dado que la corriente de beneficios futuros para mantener la unidad dentro del desarrollo de la legislatura se irá reduciendo (Diermeier y Feddersen, 1998).

III. METODOLOGÍA

Este estudio se desarrolla en base a la hipótesis de trabajo en virtud de la cual cabe pronosticar un alto grado de dependencia de los grupos parlamentarios y los diputados con respecto a los partidos de los que forman parte como consecuencia del sistema electoral, el ordenamiento jurídico y reglamentario de carácter parlamentario, los reglamentos internos de los partidos políticos, y las dinámicas políticas que se establecen en la práctica de sus derechos y deberes.

En concreto, las hipótesis de la investigación son:

- H1. Cuanta más influencia tienen los votantes en el Parlamento, menor es la capacidad de los partidos para hacer prevalecer la disciplina en el grupo y en sus integrantes.
- H2. Cuanto más centralizado es el proceso de selección de candidatos, mayor será la fuerza de las medidas disciplinarias en el grupo parlamentario.
- H3. Cuanto más grande es un grupo parlamentario, las medidas disciplinarias son más intensas.
- H4. Cuanto mayor sea la proporción de parlamentarios que quieran desarrollar su carrera parlamentaria en la Cámara, mayor fuerza tendrán las medidas disciplinarias del grupo parlamentario.
- H5. Cuando un grupo parlamentario sustenta al Gobierno de la nación, mayor será la disciplina del mismo y de sus miembros.

Con objeto de demostrar las hipótesis planteadas, se han empleado, como unidades de análisis: 1) la normativa existente al respecto en materia de reglamentación partidista (por ejemplo, los estatutos de los partidos políticos); 2) la regulación parlamentaria (el Reglamento del Congreso de los Diputados y los reglamentos internos de los grupos parlamentarios objeto de estudio); y 3) la Constitución y la legislación electoral, (por ejemplo, LOREG o Partidos Políticos). Pero de todos ellos, tal vez la aportación más relevante sea el análisis de los reglamentos internos de los dos grupos parlamentarios —Grupo Parlamentario del Partido Popular (GPP) y Grupo Parlamentario Socialista (GPSOE)—, documentos no muy difundidos y que, dependiendo de las circunstancias políticas, resultan de difícil acceso¹. Además, los resultados obtenidos mediante

¹ De manera un tanto dispersa, existe información volcada en la red en diferentes formatos, y atendiendo a muy diversas circunstancias históricas. Así, encontramos íntegro el Reglamento Interno del Grupo Parlamentario Socialista, pero eso sí, el

este análisis se han visto complementados por la realización de una serie de entrevistas a algunos de los diputados más relevantes de ambos grupos parlamentarios. Las preguntas se refirieron a las siguientes dimensiones: a) los instrumentos institucionales (Sieberer, 2006) y b) los instrumentos procesuales (Raunio, 2000). Dicha estrategia fue diseñada para la obtención de una evidencia empírica que permitiera hacer una radiografía sobre los mecanismos que conducen a la unidad del partido, el grupo parlamentario y los diputados, y su capacidad de actuación. Siendo este análisis de importancia crucial en la comprensión del proceso de toma de decisiones democráticas (Hazan, 2003).

IV. LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN EL PARLAMENTO

Para todo partido político es de gran relevancia constituir un grupo parlamentario propio, porque además de las importantes ventajas que conlleva (iniciativa legislativa, participación en las comisiones parlamentarias, mayor acceso a la financiación pública, etc.), hay que añadirle la mayor visibilidad frente a la opinión pública que le proporciona (Holgado González, 2016: 14). No se puede obviar que los grupos parlamentarios son, en las democracias más consolidadas, los actores principales, y su estudio permite analizar a los partidos políticos en su ámbito central de actuación: el Parlamento. Y en nuestro caso, con un bicameralismo imperfecto, centraremos nuestra atención en el Congreso de los Diputados que es donde se adoptan la mayoría de las decisiones. Más aún cuando en España los partidos son esencialmente partidos parlamentarios, gracias a la disciplina partidista. Siendo precisamente este el aspecto que se va a abordar en este apartado, aunque únicamente se hará referencia a factores como la constitución, la composición, la organización, la actividad y la financiación de los grupos parlamentarios.

aprobado por su Comité Federal en julio de 1994 y modificado en marzo de 1995 (http://www.ecestaticos.com/file/388b941c88be79180e9e741d64a9fa1d/1477414307-reglamentogps_congreso.pdf). El Partido Popular remite a la información contenida en sus estatutos http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_xvii.pdf. Podemos recoge en formato PDF el reglamento del grupo parlamentario, pero en las asambleas parlamentarias (<https://podemos.info/wp-content/uploads/2015/01/Reglamento-del-grupo-parlamentario-de-Podemos-en-las-Asambleas.pdf>) y mientras tanto elabora el del grupo parlamentario en el Congreso. Ciudadanos, por su parte, ultimaba su redacción en enero de 2016: <http://www.lavanguardia.com/vida/20160117/301467718416/ciudadanos-ultima-un-reglamento-para-su-grupo-en-el-congreso-y-medira-la-productividad-de-sus-diputados.html>.

CUADRO 1. *Factores institucionales en la disciplina partidista*

Organización del grupo	Negociación individual -1			Liderazgo partidista 1
Designación de candidatos	Primarias abiertas internas -1	Primeras internas cerradas 0,5	Órganos colegiados internos 0,5	Liderazgo partidista 1
Agenda legislativa	Negociación individual -1			Liderazgo partidista 1
Asignación de comisiones	Afinidad personal -1			Liderazgo partidista 1
Asignación de recursos	Individual -1			Partido 1
	Menor disciplina ←————→ Mayor disciplina			

Fuente: Holgado González, 2016.

1. LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los estatutos de los partidos y los reglamentos internos de los grupos parlamentarios suelen imponer a sus militantes la obligación de constituir un grupo desde el mismo momento en que resultan elegidos como parlamentarios (García Guerrero, 1996: 288). En este sentido, el Estatuto del PP (EPP) afirma que los grupos parlamentarios del partido están integrados por todos los candidatos elegidos en sus listas electorales. Igualmente, el Estatuto del Grupo Parlamentario del PP (EGPP) determina que los grupos parlamentarios en las Cámaras los 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 (EPSOE) no hay ningún artículo que especifique cuál es la composición del grupo parlamentario. La única referencia que se puede encontrar está en el Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista (RGPPSOE), donde se establece que el grupo lo forman los diputados y senadores miembros del PSOE, así como aquellos independientes elegidos en sus candidaturas y los que se incorporen o adhieran. Los de IU son más escuetos, pero siguen la misma línea, al señalar que los parlamentarios elegidos bajos sus siglas serán los que conformen el grupo parlamentario de la coalición. Pero, además, algunas disposiciones de los órganos directivos van más allá y exigen a sus candidatos firmar un documento interno por el que se comprometen a formar parte del

grupo parlamentario que decida el órgano ejecutivo del partido². Ni siquiera los diputados independientes pueden estar ajenos a esta normativa porque una vez que pasan a integrar la lista electoral de un partido se ven sometidos a los reglamentos internos de los grupos parlamentarios de los que forman parte.

Entonces, ¿dónde reside la autonomía que el ordenamiento español concede a los grupos? Si se atiende a las normas internas de los partidos políticos, esta se encuentra limitada desde el mismo 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 sanción que los estatutos de los partidos prevean para este tipo de casos. Naturalmente, los diputados pueden eludir esta normativa porque pueden darse de baja del partido, en cuyo caso quedarían desligados de sus reglas, y porque el Reglamento del Congreso (RCD), en virtud del art. 67.2 de la Constitución, no les obliga a incorporarse al grupo parlamentario del partido por el que han sido elegidos, aunque sí deben hacerlo en uno si quieren desarrollar su actividad parlamentaria dentro de la Cámara³. Así, todos los que no forman parte de un grupo pasan, de manera automática, al Grupo Mixto. Por tanto, la libertad de los diputados queda reducida a la elección del grupo en el que van desempeñar sus tareas parlamentarias durante la legislatura. Pero al no hacerlo en el grupo que representa al partido por el que han sido elegidos condenan su carrera parlamentaria, al menos en la mayoría de los casos, a una legislatura, ya que reducen sus posibilidades para ser reelegidos.

Sin embargo, y pese a la libertad que concede el RCD, se establecen ciertos límites que vienen a favorecer a las estructuras partidistas, como puede ser

² En el PP 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» (Acta del Comité Ejecutivo Nacional, ACEN, 13/04/1993). Pero en la práctica no tienen ningún medio para hacer cumplir dicho compromiso, ya que los diputados pueden hacer valer su derecho de mantener su escaño recurriendo al amparo del Tribunal Constitucional, que ha creado jurisprudencia a este respecto, por ejemplo, la SSTC 5/1983 y la SSTC 10/1983.

³ En otros reglamentos parlamentarios sí se reconoce la existencia de la vinculación del grupo respecto al partido; por ejemplo, el art. 10.1. del Reglamento del Bundestag precisa que los miembros del grupo deberán pertenecer al mismo partido o partidos que, teniendo objetivos políticos idénticos, no compitan electoralmente en ningún *Land*. En esta misma línea se manifiestan los Reglamentos del Consejo Nacional austriaco (art. 7), de la Cámara Baja holandesa (art. 11.1), de la Asamblea de la República portuguesa (art. 7.1), etc. (Saiz Arnaiz, 1989: 137).

la prohibición de formar grupos separados a los diputados de un mismo partido (art. 23.2). Pero también porque se dificulta su incorporación a otros grupos parlamentarios, ya que necesitan la aceptación del portavoz del grupo al que pretenda asociarse (art. 24.3, RCD). Además, tampoco se les facilita el cambio de grupo parlamentario, porque para ello no solo deben contar con la autorización del portavoz del grupo al que pretenden unirse, sino porque deben hacerlo dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones. Hasta tal punto es así que, si se observan los datos de la tabla 1, se puede comprobar como apenas se han producido cambios de diputados de un grupo a otro, solo en las primeras legislaturas se ha dado algún caso como consecuencia de un sistema de partidos variante y la fuerte competencia electoral. Pero a partir de la IV Legislatura esta posibilidad apenas se da, quedando reducida prácticamente al trasvase de diputados al Grupo Mixto, como consecuencia de la consolidación del sistema de partidos con la refundación del Partido Popular y la reagrupación de todas las fuerzas de centro-derecha, y el incremento de la disciplina en los estatutos de los partidos. Otra cuestión a tener en cuenta es que, en los grandes partidos, la salida e incorporación de diputados ha sido menor, lo que indica que en este tipo de fuerzas políticas la disciplina es mayor que en otras de menor tamaño. Siendo los grupos de IU y de Coalición Canaria (CC) los que han experimentado un mayor número de salidas de parlamentarios hacia el Grupo Mixto. El tamaño conduce, por tanto, a una gama más amplia de posibilidades de control y sanción (Carey, 2009: 149).

TABLA 1. *Movilidad de los diputados en el Congreso*

<i>I Leg. (1979-82)</i>			<i>II Leg. (1982-86)</i>		
<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>	<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>
G. Centrista (GC)	168	13 GMx, 4 GCD, 1 GA, 1 GMC	G. Centrista (GC)	12	1 GP
G. Socialista (GS)	98	1 GMx	G. Popular (GP)	106	3 GMx
G. Soc. Cat (GSC)	17	1 GA, 4GMx, 1GS	G. Mixto (GMx)	10	
G. Coal. Democ. (GCD)	9	1 GC			
G. M. Cat (GMC)	8				
G. Comunista (GCo)	23	1 GMx			
G. Andalucista (GA)	5				
G. Mixto (GMx)	9				

<i>III Leg. (1986-89)</i>			<i>IV Leg. (1989-93)</i>		
<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>	<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>
G. Socialista (GS)	184	2 GMx	G. Popular (GP)	106	1 GMx
G. Popular (GP)	73	2 GCDS, 3 GMx, 1 GMC	G. CDS	14	2 GMx
G. M. Cat (GMC)	18		G. Mixto (GMx)	15	
G. Vasco (GV)	6	2 GMx			
G. CDS	19	1 GMx			
AG. Dem. Crist.	21	15 GP, 3 GCDS, 2 GMx			
AG. P. Liberal	11	6 GP, 3 GCDS, 2 GMx			
AG. IU	7	1 GCDS			
G. Mixto (GMx)	11				

<i>V Leg. (1993-96)</i>			<i>VI Leg. (1996-00)</i>		
<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>	<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>
G. Coal. Can	5	1 GMx	G. Popular (GP)	154	1 GPP-PAR
G. Mixto (GMx)	5		G. Socialista (GS)	141	
			G. CIU	16	
			G. IU	21	6 GMx
			G. PNV	5	
			G. CC	6	2 UPN-PP
			G. Mx	5	

<i>VII Leg. (2000/04)</i>			<i>VIII Leg. (2004/08)</i>		
<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>	<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>
G. Popular (GPP)	179		G. Socialista (GS)	162	
G. Socialista (GS)	125	1 GMx	G. Popular (GPP)	148	1 GMx
G. Catalán (CiU)	14	1 GMx	G. Catalán (CiU)	10	
G. IU	8	2 GMx	G. Esq. Rep. (GERC)	8	
G. PNV	6	1 GMx	G. PNV	7	
G. Coalición Can (GCC)	7	3 GPP	G. IU	5	
G. Mixto (GMx)	5		G. C. Canaria (GCC)	5	2 GMx, 2GS
			G. Mixto (GMx)	5	

<i>IX Leg. (2008/11)</i>			<i>X Leg. (2011/15)</i>		
<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>	<i>Grupos</i>	<i>N.º</i>	<i>Cambios</i>
G. Socialista (GS)	169		G. Popular (GPP)	185	1 GMx
G. Popular (GPP)	154	2 GMx	G. Socialista (GS)	110	1 GMx
G. Catalán (CiU)	10		G. Catalán (CiU)	16	
G. PNV	6		G.	11	3 GMx
			IU-ICV- EUiA,CHA,		
G. Esq. Rep.-IU (GERC-IU)	7	2 GMx	G. UPyD	5	
G. Mixto (GMx)	4		G. PNV	5	
			G. Mx	18	

Fuente: Elaboración propia.

El silencio normativo que guarda el RCD sobre todos aquellos aspectos relacionados con la regulación del funcionamiento interno de los grupos, como puede ser, por ejemplo, el procedimiento de elección de los portavoces y de sus sustitutos, permite a los partidos fijar las pautas de su organización a través de sus estatutos, lo que limita la autonomía de los grupos y sus miembros. Con lo cual, si los grupos se dotan de un reglamento es porque así lo determinan los estatutos de sus partidos. De esta manera estos quedan totalmente subordinados a la normativa partidista dado que sus órganos ejecutivos son los que los impulsan y los aprueban⁴. Es más, muchos incluso consideran que son, en general, una prolongación política de la normativa interna de los partidos políticos (Guerrero Salom, 2004: 115).

2. LA COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Si la constitución del grupo parlamentario está profundamente marcada por las directrices del partido, no lo está menos su composición. La Ley

⁴ Desde 1989 los estatutos del PP disponen en su art. 40.3 que: «La organización y la estructura directiva de los diversos grupos institucionales se regirá por lo que disponga su correspondiente reglamento elaborado por cada grupo y trasladado al Comité Ejecutivo del partido para su aprobación definitiva». En los estatutos del PSOE no se hace ninguna referencia expresa, no obstante sabemos que los reglamentos del grupo son aprobados por el Comité Federal al leer en los mismos: «Aprobado por el Comité Federal».

Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) otorga a los partidos políticos la facultad de nombrar a los integrantes del grupo mediante la elaboración de las listas. El art. 44.1 de la LOREG no deja lugar a dudas, pueden presentar candidaturas ante la Junta Electoral, principalmente, partidos, federaciones y coaliciones, porque aunque la ley otorga también esta posibilidad a las agrupaciones electorales, se les exige, a diferencia de otras organizaciones políticas, un aval del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que concurren a las elecciones (art. 169.3. LOREG).

Además, la citada normativa exige que todas las candidaturas y papeletas 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 (art. 46.1 y art. 46.4. LOREG). Asimismo, para que sean validadas las candidaturas, las fuerzas políticas deben adjuntar a la misma la declaración de aceptación de la candidatura (art. 46.2. LOREG). Y si esto no fuera suficiente para constatar cómo esta ley potencia a los partidos sobre cualquier otra organización, solo hay que analizar la financiación en los procesos electorales. En este sentido, mencionar que el Estado solamente subvenciona *a posteriori* los gastos de las actividades electorales de las candidaturas que obtengan representación en la Cámara, es decir, solo financian a las organizaciones políticas que han conseguido escaños en las Cortes Generales. Pero es más, únicamente concede adelantos para ayudar a sufragar parte de los gastos de la contienda electoral a aquellos partidos que en las elecciones anteriores hubieran obtenido algún representante. Por lo tanto se está limitando la posibilidad de presentar nuevas candidaturas que compitan en igualdad de condiciones con las de los partidos ya existentes, puesto que todo el procedimiento electoral genera unos gastos que solo pueden ser soportados por aquellas organizaciones políticas o agrupaciones electorales que cuenten con el suficiente respaldo financiero. No obstante, los nuevos partidos como Podemos están recurriendo a la financiación «popular» frente a los préstamos bancarios, con fórmulas similares los «micromecenazgos», para poder afrontar los gastos electorales de campaña.

En todo caso, puesto que la ley electoral habilita a los partidos para presentar candidaturas, habría que saber qué procedimiento siguen estos a la hora de elaborar una lista electoral. De esta manera se puede determinar si los grupos parlamentarios tienen alguna capacidad de decisión sobre este proceso, y por tanto, sobre su composición. 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; sin embargo, en otros casos solamente se limitan a

aprobar las propuestas que son enviadas desde las organizaciones regionales y provinciales. Pero se constata que, en la práctica, la opinión de los órganos inferiores es respetada en la medida en que coincide con los intereses de los dirigentes (Flores Giménez, 1998: 228).

Por lo tanto, se puede afirmar sin ningún género de dudas que el poder que tienen los órganos ejecutivos de los partidos sobre este proceso es enorme. Primero porque son estos los que designan a los miembros de los órganos electorales, y, segundo, porque incluso llegan a ratificar sus decisiones, lo que se denomina «partitocracia electoral» (Duverger, 1957). 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 porque convierten a las elecciones en un mero trámite de refrendo por parte del electorado, ya que el voto por un partido implica la aceptación del orden en el que los candidatos están ubicados en la lista electoral configurada por el partido.

No obstante, el estudio de los efectos de la selección de candidatos sigue estando poco desarrollado (Gallagher y Marsh, 1988; Rahat y Hazan, 2001; Depauw y Martin, 2009), y, sin embargo, el control sobre el proceso de selección de candidatos es una de las herramientas más poderosas para que un partido logre mantener la cohesión interna dentro del grupo parlamentario (Gallagher y Marsh, 1988; Carey, 2007). Generalmente las investigaciones en torno a esta cuestión suelen carecer de información de primera mano, centrándose, principalmente, en las reglas escritas para explicar cómo las listas electorales se confeccionan y se aprueban (Lundell, 2004; Carey, 2007). A pesar de ello, algunos investigadores han demostrado que los procesos de selección de candidatos son complejos y suelen ser el resultado de la aplicación de las normas internas y las negociaciones informales (Hopkin, 2001).

Siendo este el caso, parece apropiado ir más allá de las reglas o normas de carácter legislativo o reglamentario, aunque obviamente, y con carácter inexcusable, deba hacerse mención a las mismas. Por ello, se ha procedido al análisis de los cabezas de lista por cada circunscripción, con el propósito de determinar si tienen o no una vinculación con el ámbito territorial que representan, y de esta forma poder medir y evaluar la incidencia de la disciplina del partido sobre este proceso. Así, cuando existe un porcentaje alto de cabezas de lista que no tienen ninguna vinculación con la circunscripción a la que representan se considera que existe un alto grado de centralidad (García-Guereta, 2001: 485). Considerando como vínculos cuantificables los cargos orgánicos o institucionales que el candidato haya desempeñado en la circunscripción por la que se ha presentado a las elecciones o, en su defecto, el lugar de nacimiento del mismo.

Según los datos expuestos en la tabla 2, los candidatos que encabezan las listas sin ninguna vinculación a la circunscripción por la que fueron elegidos empiezan a tener cierta importancia a partir de la VIII Legislatura. A partir de entonces, los candidatos que son impuestos por la cúpula del partido superan el 30 % del total de los cabezas de lista, aunque en ningún momento ha alcanzado la cifra del 40 %. Lo que implica, en cualquier caso, que existe una discrecionalidad de las direcciones nacionales a la hora de elaborar las listas electorales, aunque se respetan en gran medida las decisiones adoptadas por las direcciones territoriales. Normalmente, la imposición de un cabeza de lista está destinada a colocar en puesto seguro de elección (*safe site*) a algún miembro relevante del Gobierno o del partido que por distintas razones no puede ir por la circunscripción de Madrid.

El mecanismo de selección empleado para elegir a los candidatos puede influir a la hora de seguir la línea de grupo parlamentario (Gallagher y Marsh, 1988; Bowler, Farrell y Katz, 1999). Las ejecutivas del PP y del PSOE controlan casi absolutamente el acceso y la elaboración de listas de los candidatos en las listas del partido. Los EPP son claros al respecto, corresponde al Comité Electoral Nacional ratificar las candidaturas que se presentarán en 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 les eran presentadas (García-Guereta, 2001: 485). Por tanto, la última palabra sobre las mismas siempre la tiene la *dirigenza* gracias al Comité Electoral Nacional del partido, cuyos miembros son nombrados por el Comité Ejecutivo del partido. En el PSOE es el Comité Federal (CF) del partido el encargado de ratificar las propuestas que le sean presentadas por la Comisión de Listas del partido, que, por otra parte, él mismo ha nombrado en su primera reunión después del Congreso Federal. Por tanto, la composición de las candidaturas sigue siendo decidida desde el aparato del partido en la medida en que:

1. La Comisión de Listas y la Comisión de Garantías, órganos que dependen de la Ejecutiva del partido, tienen la máxima competencia para organizar los procesos electorales internos.
2. 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 a la presidencia del Gobierno y decide sobre cualquier acuerdo pre o poselectoral con otras fuerzas políticas, así como sobre la celebración de primarias.

TABLA 2. Vinculación de los cabezas de lista con las circunscripciones

Leg.	1989/93		1993/96		1996/00		2000/04		2004/2008		2008/11		2011/2015	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Vinculados	32	61,6	29	55,8	35	67,3	42	80,8	32	61,5	36	69,3	36	69,2
No Vinculados	10	19,2	15	28,8	11	21,2	10	19,2	17	32,7	15	28,8	16	30,8
NS	10	19,2	8	15,4	6	11,5			3	5,8	1	1,9		
Total	52	100	52	100	52	100	52	100	52	100	52	100	52	100
Vinculados	26	50	33	64,5	37	71,2	41	78,8	35	67,3	31	59,6	34	65,4
No Vinculados	18	34,6	14	26,9	9	17,3	9	17,4	15	28,4	20	38,5	17	32,7
GPSOE	8	15,4	5	9,5	6	11,5	2	3,8	2	3,8	1	1,9	1	1,9
Total	52	100	52	100	52	100	52	100	52	100	52	100	52	100

Fuente: Elaboración propia, tomando como base el Boletín Oficial del Estado.

TABLA 3. Renovación de los diputados nacionales (1989/2015)

Leg.	1989/93		1993/96		1996/00		2000/04		2004/2008		2008/11		2011/2015	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Reelegido	37	34,9	71	50,3	92	59,3	95	53,1	92	62,2	84	54,5	92	49,5
Miembros nuevos	69	65,1	70	49,3	62	40,3	84	46,9	56	37,8	70	45,5	94	50,5
Total	106	100	141	100	154	100	179	100	148	100	154	100	186	100
Reelegido	114	65,2	105	66	75	53,2	61	48,8	61	37,7	91	53,8	86	78,2
Miembros nuevos	61	34,8	54	34	66	46,8	64	51,2	101	62,3	78	46,2	24	21,8
Total	175	100	159	100	141	100	125	100	162	100	169	100	110	100

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos del Congreso de los Diputados.

3. La Comisión Ejecutiva Federal (CEF) del Partido Socialista es la que elabora el calendario a seguir para elegir a los candidatos, nombrando a parte de los miembros de la Comisión de Listas y, en caso de llevarse a cabo las elecciones primarias, proclama al candidato o candidata a la presidencia del Gobierno.
4. La Comisión de Listas interviene en la coordinación con las direcciones territoriales en cualquier momento del proceso, y emite un informe sobre la lista que ha sido elaborada por las distintas estancias territoriales con carácter previo a su aprobación definitiva por parte del CF.

Otro aspecto que contribuye a medir el grado de disciplina de los partidos políticos es el porcentaje de renovación de los grupos parlamentarios. Puede advertirse que cuanto más fuerte sea la disciplina de partido, la permanencia de los diputados en el parlamento será mayor. Para medir el grado de disciplina y permanencia se puede tomar como referencia la cifra del 70 % de parlamentarios que en cada grupo repiten legislatura respecto a la inmediatamente anterior (Sánchez de Dios, 1996). Así, en la tabla 3, siguiendo este parámetro numérico, se analiza si los grupos parlamentarios son estables y, por tanto, existe una alta disciplina interna. Dado que el nivel de experiencia que poseen los diputados también pueden influir en el grado de disciplina (Bailer, 2011: 7), porque por un lado se puede esperar que los parlamentarios que llevan tiempo en el grupo conozcan las reglas del juego debido a su socialización (Scarrow, 1997), y por otro, porque resulta más fácil coordinar a los miembros del grupo más experimentados ante los incentivos que se les ofrece para prosperar en su carrera parlamentaria. Así, según los datos de la tabla 3 esta regla se rompe únicamente en la IV Legislatura (1989/93) y en la X (2011/2015), que es cuando los diputados del GPP sufrieron una renovación que alcanzó el 65,11 % y el 50,5 %, respectivamente. Pero esto obedece a dos factores externos más que a la propia merma del grado de disciplina interna. En primer lugar, en 1989 el PP se encuentra sumergido en un proceso de refundación del partido, lo que indudablemente origina un cambio de la élite dirigente del partido, y en segundo lugar, en el 2011 el partido logra los mejores resultados electorales de su historia, por tanto el grupo parlamentario incrementa su presencia en el Congreso en 26 escaños, derivándose de ello una significativa incidencia en el grado de renovación de la élite parlamentaria por la vía del crecimiento y de las nuevas incorporaciones. En el GPPSOE se produce algo similar, superando únicamente la renovación del 50 % en la VII Legislatura de 2000 y la VIII de 2004, como consecuencia de un cambio de liderazgo en el primer caso y un incremento del número de diputados, 37, en el segundo.

TABLA 4. *Índices de centralidad y exclusividad en la selección de los diputados*

	<i>Índice de Centralidad</i> (0-14)	<i>Índice de exclusividad</i> (1-100)	<i>N.º de diputados</i> (n.º de grupos)
Parlamentarios nacionales del PP	9.8	77.5	51 (2)
Parlamentarios nacionales del PSOE	11.9	59.4	55 (2)
Parlamentarios nacionales de otros partidos	11.0	85.4	27 (5)
Media	11.0	68.1	133 (9)

Fuente: Cordero y Coller (2013: 23).

El poder del aparato a la hora de determinar la composición de las candidaturas, es tal que tan solo se ha visto disminuido, en parte, por la utilización de elecciones primarias para designar cargos unipersonales. Es más, son los propios partidos los que crean procesos, más o menos opacos, y, en todo caso, al margen del escrutinio público, tendiéndose a diseñar procedimientos de elaboración de listas electorales en los que la intervención de las bases es mínima y que permiten la reproducción de procesos endogámicos (Pérez-Mo-neo, 2015). Por tanto, es necesario medir el grado de centralidad del proceso para corroborar tal hecho, y para ello se ha tomado una pregunta utilizada con éxito por Norris y Lovendusky (1995), la relevancia de los diferentes actores (nacionales, regionales y locales) en el proceso de selección, en una escala del 1-14. En función de la misma la puntuación media de la tabla 4 es 10,5, con lo cual, la percepción que tienen los parlamentarios sobre el proceso de selección es que se caracteriza por ser sumamente centralizado, más en el caso de los socialistas que en el de los populares. De esta manera, el mecanismo de selección empleado para elegir candidatos para los escaños parlamentarios influye en la propensión a seguir la línea del grupo (Bowler, Farrell y Katz, 1999), dado que sí la política de nominación es controlada por el centro, el partido puede asegurar la cohesión de un cuerpo legislativo examinando a sus candidatos parlamentarios (Gallagher y Marsh, 1988). En cambio, si por ejemplo un partido regional es responsable de la dotación de personal de las listas de candidatos, su poder es claramente más grande que si el candidato tiene que ser reclutado por el comité nacional del partido (Carey, 2004: 3), como ocurre, por ejemplo, en un sistema de elección mayoritaria como en Gran Bretaña.

Otra cuestión que hay que medir es el índice de exclusividad, y se realiza la siguiente pregunta: «¿cómo fue su elección para ir en las listas?», siendo las respuestas posibles: me ofrecí, se suponía que debería estar en las listas, me

ofrecieron formar parte de la lista —si es así, por quién—. Empleando para ello una escala del 1-100, y en función de la misma el promedio es de 69,2, lo que sitúa la percepción de los parlamentarios cerca del polo de exclusividad (Cordero y Coller, 2013: 23), ante la lealtad que muestran ante el líder que los ha propuesto, y con un sistema electoral que favorece esta cuestión.

3. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El ordenamiento jurídico español concede total libertad a los grupos parlamentarios para que se organicen internamente. El único requisito que les exige es que se doten de un portavoz y de sus eventuales sustitutos, pero ni siquiera se les pide un reglamento o estatuto que regule su funcionamiento. En cualquier caso, los grupos parlamentarios suelen elaborar para cada legislatura un reglamento, más o menos complejo, donde se fijan sus órganos, se establecen la forma de su elección, se regulan sus convocatorias y sus reuniones, y se contempla la disciplina de voto (Guerrero Salom, 2004: 119).

El reglamento del grupo se convierte en una normativa subordinada a los estatutos del partido. Desde 1989 al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Popular se le atribuye la competencia de aprobar los reglamentos del grupo parlamentario, y la capacidad de nombrar y cesar a los portavoces y a los cargos directivos del mismo. Además, a partir de 1993, los estatutos conceden la presidencia del grupo al presidente del partido, e integran en su Consejo de Dirección al secretario general y al tesorero nacional del partido. Estas reformas estatutarias repercuten directamente sobre la organización interna del grupo, restándole autonomía. Porque, asimismo, la persona designada por el presidente del partido, el portavoz del grupo, es la que dirige sus trabajos, marca la estrategia a seguir y coordina las acciones en el Congreso de los Diputados. Pero porque, además, en el Consejo de Dirección del grupo participan no solo los dirigentes del grupo sino también del partido, siendo este órgano el que estudia las propuestas legislativas y las diversas iniciativas de los diputados antes de ser presentadas ante el Congreso, designan a los miembros que participarán en las comisiones y toman las medidas relacionadas con la disciplina.

En el PSOE es a partir de 1988, coincidiendo con los primeros enfrentamientos internos entre distintos sectores del partido, cuando los estatutos del partido empiezan a incluir medidas que están encaminadas a incrementar el control del partido sobre el grupo parlamentario. Desde entonces el GPPSOE tiene que rendir cuentas de su gestión ante el CF del partido, o en el ejercicio de sus funciones tiene que aplicar las resoluciones y acuerdos adoptados por

los órganos de dirección del partido. Además, a partir de 1994, el CEF puede presentar candidatos a portavoz, secretario general y secretario general adjunto del grupo parlamentario, y designa a los parlamentarios que ocuparán los puestos que les han correspondido en la Mesa del Congreso. Asimismo, los candidatos al Comité de Dirección pueden ser propuestos por el Comité Ejecutivo Federal del PSOE —lo que ha sido la forma habitual— o por cinco miembros del grupo parlamentario (Sánchez de Dios, 1996). Con todo, este tipo de medidas no son patrimonio exclusivo ni del PP ni del PSOE, así, por ejemplo, en Izquierda Unida la elección de los dirigentes del grupo la realiza el propio Pleno del grupo entre sus integrantes, pero su decisión debe ser ratificada por el Consejo Político Federal, una vez que haya manifestado su opinión sobre la misma la Presidencia Federal.

Por otra parte, 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 otro mecanismo más de control sobre el grupo parlamentario. El PP ha incorporado al CEN, al Comité de Dirección y las reuniones de «maitines»⁵, que son los órganos de dirección del partido, al portavoz del Congreso de los Diputados. En el PSOE se permite asistir a las reuniones de la CEF al portavoz del grupo parlamentario con voz pero sin voto.

En cuanto a la conformación de su aparato burocrático, los grupos disponen de ciertos recursos económicos con los que contratar, al margen del partido, a su personal administrativo. Los locales y los medios materiales que utilizan para desarrollar su actividad parlamentaria son propiedad del Congreso de los Diputados, y son distribuidos entre todos ellos atendiendo al número de sus componentes (Saiz Arnaiz, 1989: 343-344). 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 (García Guerrero, 1996: 501). De esta manera, los grupos necesitan que los partidos sean quienes contraten a su personal, viéndose sometidos al control que estos decidan ejercer sobre este procedimiento. En este sentido, el art. 53.7 del EPP dispone que: «Los grupos parlamentarios propondrán al CEN del partido la ordenación de los recursos materiales de los que dispongan y el nombramiento y cese

⁵ Inmediatamente después de las reuniones de «maitines», reuniones informales de dirección del partido, el portavoz del grupo parlamentario convoca la reunión semanal del Consejo de Dirección del grupo para organizar las actividades semanales (Oñate Rubalcaba, 2000: 113).

de sus asesores y funcionarios». En el PSOE, sin embargo, los estatutos no son tan claros. En todo caso, en una encuesta de derecho comparado que fue promovida por la Presidencia del Senado en 1976, el Grupo Socialista definió la relación laboral de su personal administrativo como «trabajadores asalariados del PSOE (CEF), con dependencia funcional del grupo parlamentario, sometidos, por tanto, al Estatuto de los Trabajadores y al Convenio de Empresa» (Saiz Arnaiz, 1989: 186). Eso sí, una vez estampada la firma en el contrato laboral pasa a depender directamente de los grupos parlamentarios para el desempeño de las funciones asignadas.

4. LA ACTIVIDAD DEL GRUPO PARLAMENTARIO DENTRO DE LA CÁMARA

Pese a la autonomía política que se reconoce a los grupos parlamentarios para desarrollar su actividad dentro de la Cámara, los estatutos de los partidos imponen a los diputados una serie de obligaciones como son: la defensa de los principios, del programa y de las resoluciones acordadas por los órganos directivos del partido, y de la forma en la que el grupo exprese la voluntad del partido, dado que este no puede realizar esta labor directamente en las Cortes Generales (García Guerrero, 1996: 258). Pero también porque son los órganos ejecutivos de los partidos los que controlan al grupo parlamentario desde el mismo momento que no existe actividad parlamentaria que no deba ser autorizada por los órganos directivos (por ejemplo, indican con qué fuerzas se puede pactar, fija las directrices particulares, establecen las líneas políticas fundamentales o determinan las directrices particulares como las aprobadas en los Congresos y programas electorales, etc.), e incluso su cúpula directiva es designada directamente por el aparato del partido.

Así, son los órganos de dirección de los grupos parlamentarios los encargados de determinar qué iniciativas van a ser presentadas, designan a los miembros del grupo que participarán en las comisiones parlamentarias, toman las decisiones relacionadas con la disciplina o coordinan al grupo parlamentario con el Gobierno. En este sentido, el reglamento socialista reconoce la autonomía organizativa y política del grupo siempre que esté orientada por los compromisos adquiridos en el programa electoral del PSOE, así como por las resoluciones aprobadas en el Congreso Federal del partido y por las directrices emanadas del Comité Federal y de la Comisión Ejecutiva Federal (art. 3. RGPS). Solo en aquellos supuestos en los que no existan resoluciones de los órganos directivos del partido, la disciplina parlamentaria se basará en el respeto a los acuerdos debatidos y adoptados por mayoría en el seno del grupo parlamentario (art. 75. EPSOE). Por ello, la normativa interna deja

cierta discrecionalidad a la actuación del grupo, puesto que es casi imposible que el partido controle al cien por cien todos los aspectos de su actividad parlamentaria. A este respecto, los EGPP son mucho más parcos, aunque se conoce, por las entrevistas que se han realizado, que en la práctica no difieren mucho de los socialistas. En el EGPP se dispone que «los miembros del grupo tienen la obligación de comprometerse a defender los principios y las líneas básicas del programa electoral con el que concurrieron a las elecciones generales» (art. 4). Asimismo, los «compromisos» que firman los diputados del PP cuando pasan a formar parte de la candidatura del partido rezan, en su punto segundo: «Me comprometo a asumir como propias las directrices acordadas por los órganos directivos del PP en todo lo referente a la actuación de su grupo parlamentario y a las relaciones con los medios de comunicación [...]» (ACEN, 09/06/1993).

Por otra parte, los reglamentos de ambos grupos disponen que en el Pleno se tratarán todas las cuestiones que planteen los diputados. En principio, el GPP funciona internamente respetando los procedimientos democráticos, y por este motivo sus deliberaciones y acuerdos se rigen por el principio mayoritario. Si se atiende a esto, los diputados populares no estarían sometidos a la disciplina de grupo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que sus competencias se limitan al debate, porque es el Consejo de Dirección del grupo el que decide qué propuestas van a ser defendidas y fija la posición de sus parlamentarios. Además, el hecho de que no haya ninguna mención sobre cómo se establece el orden del día del Pleno del grupo parlamentario impide conocer si este puede ser alterado a petición de los miembros del grupo. Eso sí, gracias a las entrevistas, se sabe que solo cuando exista un asunto que pueda crear ciertas diferencias, incluso de posición, el Pleno del grupo se convierte en un verdadero órgano deliberante, unificando una postura común que no dé cabida a ninguna disidencia en la Cámara. En cambio, el RGPSOE entiende que en el Pleno se debatirán todos los asuntos que puedan ser propuestos, y que los acuerdos adoptados por mayoría simple serán de obligado cumplimiento para los miembros del grupo. Pero realmente a quien le corresponde la dirección organizativa y política del grupo es al Comité Director, que es quien autoriza las iniciativas propuestas por los parlamentarios socialistas y designa a los miembros que acudirán a las comisiones.

En este sentido, de acuerdo con los datos de la tabla 5 se puede comprobar que más del 60 % de las decisiones que se adoptan en el GPP y GPPSOE son consecuencia de la disciplina del partido, y solo una parte relativamente pequeña es fruto de la deliberación en el Pleno. Estos datos contrastan con los que aparecen en «otros partidos», en los que la deliberación en el grupo es mayor que la que presentan los otros dos casos. Esto induce a concluir que la

disciplina es más pronunciada en los grupos numerosos que en los que cuentan con una menor representación parlamentaria. Pero eso sí, no se puede obviar que en los grupos parlamentarios grandes existen más opiniones y, por lo tanto, es necesario un mayor esfuerzo de coordinación (Sieberer, 2006; Carey, 2009).

TABLA 5. *Toma de decisiones en los grupos parlamentarios y la disciplina partidista (%)*

	<i>Disciplina del partido</i>	<i>Deliberación</i>	<i>Total</i>
PP parlamentarios nacionales	66	34	100
PSOE parlamentarios nacionales	61	39	100
Otros partidos	49	51	100
Total Nacional	63	37	100

	<i>PSOE</i>	<i>PP</i>	<i>IU</i>
Hacer constar su opinión pero aceptar la disciplina del partido	80	81	69
Votar con su partido	11	14	5
Abstenerse	2	2	5
Ignorar la disciplina del partido y votar independientemente	4	1	10

Fuente: Base de Datos del CIS, Estudio 2827. Disponible en: www.cis.es.

El peso de la disciplina partidista y la escasa autonomía del grupo en la toma de decisiones se confirman en la segunda parte de la tabla 5. Más del 80 % de los diputados acepta la disciplina del partido, aunque se permitan expresar su opinión, y lo que es más importante, más de un 12 % mantiene una postura de apoyo firme a la disciplina, limitándose únicamente a votar en la dirección que marque el grupo. Solo los diputados de IU presentan unos porcentajes algo más elevados que las otras dos fuerzas políticas a la hora de ignorar dicha disciplina. La explicación puede deberse a que esta postura crítica se produce en mayor medida en aquellos partidos que han modificado de forma significativa su estructura organizativa en las últimas décadas, cambios en el perfil social de su militancia, e incluso en objetivos, como pueda ser claramente el caso de ERC (Argelaguet, 2009), y en cierta medida también de Izquierda Unida. En cualquier caso se constata una reducida posibilidad de que el parlamentario pueda tomar decisiones de forma autónoma (teoría de la independencia), lo que pone en franca debilidad el propio concepto de

representación. Además, el sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas anula casi la reputación personal del parlamentario (teoría de la independencia) en su toma de decisiones, y fomenta la necesidad de buscar el apoyo del partido antes que la de sus electores (Carey y Shugart, 1995: 430). Por tanto, los diputados parecen tener poca autonomía respecto de sus partidos bajo cuya «etiqueta» son elegidos y que dominan (como grupos parlamentarios) al Parlamento (Norton y Leston-Bandeira, 2008: 298).

El EGPSOE determina que todos los parlamentarios están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto (art. 77), y solo en casos excepcionales el Pleno del grupo, una vez oídas las razones de los diputados, podrá acordar la libertad de voto por razones de conciencia (art. 34 RGPPSOE). Pero habría que señalar que esta posibilidad se produce en contadas ocasiones y los diputados deben cumplir puntualmente con las tareas exigidas por su condición o actividad parlamentaria, y entre ellas está la disciplina de voto⁶. El art. 67.2 de la Constitución prohíbe taxativamente el mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales. Pese a todo, la disciplina de voto no es obligatoria sino que es una opción que los diputados toman para no ser sancionados y, lo que es peor, para mantener su escaño dentro del grupo parlamentario. Y todo porque el sistema político español es de carácter parlamentario, y como consecuencia del sistema electoral, la omnipotencia del partido queda sin ningún contrapeso realmente eficaz (García Canales, 1995). Además, para reforzar su control los grupos suelen valerse de las votaciones nominales en la Cámara para disciplinar a los miembros del grupo (Lanfranchi y Lüthi, 1999).

Dicho esto, habría que determinar cuál es el método que emplea el aparato del partido para conseguir que el grupo defienda sus postulados programáticos dentro de la Cámara. Es un hecho que los estatutos de los partidos y los reglamentos de los grupos tienden a articular ciertos mecanismos dirigidos a potenciar y garantizar los ámbitos relacionales entre ambos con el objetivo prioritario de dominar mejor la acción del grupo parlamentario. El partido se asegura su control mediante diversas técnicas, como son, por ejemplo, el nombramiento de sus integrantes y de sus cargos directivos y la aprobación de sus reglamentos, pero también lo hacen gracias a los canales de comunicación y

⁶ En cambio, en otros países europeos se concede la libertad de voto. Por ejemplo, en Dinamarca los diputados elegidos tienen garantizada la libertad absoluta de voto, si la supervivencia del Gobierno no está en juego. También se acepta libertad de voto en materias que no están relacionadas con la tradicional división entre izquierda-derecha del sistema de partidos o con los principales asuntos económico-sociales (Recoeder Vallina, 2007).

coordinación que entabla con ellos y a las medidas sancionadoras que se imponen a los parlamentarios cuando no cumplen con las directrices del partido (McCubbins & Schwartz 1984).

En este sentido, el RGPPSOE sostiene que es el Pleno del grupo el que atenderá todas las cuestiones que puedan plantearse en la actividad parlamentaria, salvo aquellas en las que se hayan manifestado con anticipación el CF o la CEF. En el PP es el CEN el que establece los criterios y las pautas de trabajo que deben seguir los grupos institucionales que representan al partido en las distintas asambleas parlamentarias, mientras que el secretario general se encargará de realizar el seguimiento de los mismos⁷. Pero ¿cuáles son esos canales de comunicación? En los estatutos de ambos partidos se han habilitado ciertos mecanismos que están dirigidos a informar a los parlamentarios de las resoluciones dictadas desde la dirección partidista. El RGPSOE prevé que cuando los órganos directivos del grupo lo estimen oportuno, las sesiones del Pleno incluirán un punto de información política por parte de un miembro de la CEF (art. 16). Sin olvidar que, al inicio de la misma, se distribuirá a los parlamentarios los documentos que fijen la posición política del partido en las distintas materias. Además, la coordinación está garantizada por el establecimiento de reuniones periódicas a las que acuden los ministros, los políticos del partido y los parlamentarios especializados en un área concreta. En el PP, los diputados, al igual que cualquier otro militante, tienen derecho a recibir información periódica sobre las decisiones que tomen los órganos colegiados del partido y sobre las políticas que se desarrollen en las distintas instituciones públicas. Con este objeto ha integrado a todos los parlamentarios nacionales como miembros natos de la JDN, del Congreso Nacional y de la Convención Nacional. Además, desde el Congreso Nacional de 2004, los responsables de cada una de las secretarías de áreas del partido mantienen una relación estrecha y directa con el portavoz de la comisión parlamentaria de su misma área temática.

No obstante, aunque en algunas ocasiones la normativa no lo recoja de forma expresa, el canal de comunicación entre el partido y el grupo lo conforman el presidente y el portavoz. En este sentido, el presidente del GPSOE en

⁷ En el PP, tanto el CEN como la JDN y el CP dirigen desde la lejanía el rumbo del grupo parlamentario. Por ejemplo, la JDN «tras las elecciones de 1993 pidió protagonismo a los miembros de los grupos parlamentarios a los que les exigió plena dedicación, garantía continua de asistencia y especialidad en sus respectivas áreas de trabajo» (AJDN, 22/11/93). Otro claro ejemplo es la petición que realiza el Comité Permanente del partido a los grupos del Congreso y del Senado para que preparen las próximas iniciativas para el nuevo periodo de sesiones (ACP, 16/06/95).

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 PP el presidente del partido es el presidente del grupo parlamentario y 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 una de las pocas personas que acude a las reuniones de «maitines». La inclusión en los órganos de gobierno del grupo de determinados cargos del partido también obedece a esta necesidad, que tiene la fuerza política de transmitir sus instrucciones al grupo. Así, el secretario general y el tesorero nacional del PP se han incorporado a la estructura del Consejo de Dirección del grupo parlamentario. La CEF del PSOE puede designar como presidente del grupo al secretario general del partido, en cuyo caso automáticamente se le conceden las funciones de portavoz, y por tanto se convierte en miembro del Comité Director del grupo parlamentario.

Además, como señala Duverger (1957), los partidos han empleado una serie de herramientas para evitar que los parlamentarios dominaran sus estructuras orgánicas y, por lo tanto, su actividad parlamentaria. Entre ellas se encuentra un rígido sistema sancionador, en virtud del cual los partidos pueden castigar directamente a los grupos parlamentarios, o a sus miembros, en su condición de afiliados. Los EPSOE consideran que la CEF puede suspender o anular las actuaciones de los órganos que integran el partido cuando resulten contrarias a las normas estatutarias. En el PP, el CEN aprueba las sanciones y decreta la baja de aquellos afiliados que estén incurso en los supuestos que son tipificados como falta grave por los estatutos (por ejemplo, desobedecer las instrucciones de los órganos de gobierno y de representación del partido o de los grupos institucionales). Ni siquiera los diputados independientes pueden eludir la disciplina del grupo, aunque sí la del partido. Esto es lo que se ha denominado «partitocracia disciplinaria», que abarca tanto al partido como a la actuación del grupo parlamentario (Sartori, 1994).

Otra medida que contribuye a aumentar el régimen disciplinario es la concesión de recompensas. Las direcciones de los grupos son las que determinan qué iniciativas y propuestas van a ser defendidas, decidiendo quiénes van a intervenir en el Pleno y las comisiones. Por tanto, se tiende a que a los diputados más disciplinados se les asignen las comisiones más relevantes y con más recursos y las iniciativas más importantes (Hazan 2003, Longley y Hazan 1999, Sieberer 2006, Carey, 2004), y en virtud de ello podrán reforzar su carrera y proyección política. Mientras que los parlamentarios más díscolos serán relegados a las comisiones menos significativas, contarán con menos

recursos y se les negará la posibilidad de presentar sus iniciativas o propuestas (Russell, 2008).

5. LA FINANCIACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO

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 los grupos pasan a formar parte del partido. La Ley Orgánica de Financiación 3/1987, de 2 de julio, establece en su art. 2.1 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 [...]». Además, el Estado les asigna a ellos, y no a su organización parlamentaria, una subvención anual atendiendo al número de escaños y de votos que hayan obtenido en las elecciones generales para que puedan hacer frente a los gastos que ocasiona su funcionamiento cotidiano. De esta manera, en el EPP sostienen que «los recursos del partido estarán constituidos [...] por las contribuciones económicas de los cargos públicos en el porcentaje que se determine por el CEN; por las subvenciones oficiales que el Estado aporte al partido y a todos los grupos institucionales [...]» (art. 54.2). En el PSOE las retribuciones que perciben los cargos institucionales se ingresan automáticamente en la cuenta corriente que el CEF ha habilitado para tal cometido, y las subvenciones estatales que reciben los grupos parlamentarios que forman parte de sus ingresos.

Ahora bien, al grupo le corresponde la titularidad de la subvención que le otorga la Cámara para el desempeño de sus funciones. Así, el art. 8.4 del RCD dispone que su Mesa consignará dentro de sus presupuestos una subvención idéntica para todos los grupos, y otra variable en función de su número de parlamentarios (García Guerrero, 1996: 488). Además, la Constitución española reconoce el derecho que tienen los parlamentarios a recibir una compensación económica por el ejercicio de su actividad, y, siguiendo la disposición constitucional, el RCD fija una asignación básica y una serie de aportaciones económicas de carácter complementario para que los diputados puedan dedicarse plenamente a su quehacer parlamentario (art. 8.1. y art. 8.2), además de concederles el pago de las cuotas de la Seguridad Social o de las mutualidades a las que se encuentren afiliados (art. 9.1 RCD).

Sin embargo, esta presunta autonomía económica encuentra ciertas limitaciones; por ejemplo, según los EPP corresponde al Consejo de Dirección del partido la aprobación de los presupuestos del grupo, sus cierres y liquidaciones, aunque la organización, fiscalización y gestión de los ingresos y pagos le

competir al Tesorero del grupo, eso sí, bajo la supervisión del tesorero nacional del partido y del portavoz del grupo (art. 22 EGPP). Anteriormente estas funciones eran desempeñadas por el secretario general del partido con el control del portavoz. En el PSOE el CF aprueba la propuesta presupuestaria anual del grupo parlamentario y asume todo lo referente a las retribuciones de los parlamentarios, dejando la iniciativa presupuestaria primero al Comité Permanente y después al Comité Director del grupo en las Cortes Generales.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo con la evidencia empírica de la que se ha dado acopio y análisis, se observa que en España la dependencia de los grupos parlamentarios y los diputados sobre los partidos políticos es muy alta, hasta tal punto que, en la práctica, el principio constitucional del mandato libre de los diputados es ineficaz, dado que los diputados y los parlamentarios quedan supeditados a una doble disciplina: la disciplina de partido y la disciplina propia del grupo parlamentario. De esta forma, el Congreso de los Diputados es un parlamento de grupos de partidos. No solo porque la condición de representante sitúa a los electos bajo la dependencia de la dirección del partido en cuyas listas han sido incluidos en los puestos «de salida», sino porque, como hemos visto, los usos y normas internas de las fuerzas políticas dificultan la actuación autónoma de sus grupos y sus miembros. Y, además, porque la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados han dado carta de naturaleza a esta nueva realidad, reconociendo abiertamente el papel predominante de los partidos en el funcionamiento de los parlamentos, arruinando con ello el clásico mandato representativo del parlamentario individual.

Es cierto que *a priori* los grupos parlamentarios y sus miembros tienen derecho a ejercer con total libertad todas las facultades constitutivas de su *ius in officium*, que les otorga el ordenamiento jurídico y reglamentario, pero la realidad es otra. Así, en la mayoría de las ocasiones los parlamentarios españoles actúan de acuerdo con las instrucciones del partido. Más aún cuando para avanzar e incluso continuar en su carrera política necesitan recabar más el apoyo del partido que el de sus electores, y siendo conscientes de que, en la mayor parte de los casos, los militantes que consiguen el acta de diputado o de senador coinciden plenamente con la línea de acción de sus respectivos partidos, y que en todo caso suelen surgir mayores divergencias entre los independientes que concurren en sus listas.

Indudablemente, la búsqueda de la permanencia en el cargo ante la centralidad existente a la hora de elaborar las listas electorales, la obtención de

recompensas y la imposición de sanciones posibilitan que la dirección de los partidos políticos pueda imponer una disciplina de comportamiento entre sus diputados (Sánchez de Dios, 1996). Solo cuando los parlamentarios consideran que es más beneficioso seguir la opinión de los electores que la del partido, o cuando no piensan proseguir con su carrera política, tienden a alinearse con los votantes (Piketty, 2000) o a actuar de acuerdo a su propia conciencia. Es en este momento cuando la disciplina del partido pierde su eficacia, el problema es que esto ocurre en contadas ocasiones dado que las actuaciones de los parlamentarios en la Cámara están condicionadas por su grupo parlamentario, que, como se ha señalado, es quien decide qué iniciativas se van a presentar, quiénes las defenderán y qué diputados se integrarán en cada comisión, etc. Es más, los parlamentarios tan solo pueden ejercer por sí mismos un número reducido de competencias, formando un catálogo menor de funciones de escaso contenido e importancia política. Por ejemplo, los parlamentarios pueden, dentro del desarrollo del control al Ejecutivo, solicitar documentación, presentar preguntas (bien sea con respuesta escrita, bien sea con respuesta oral, tanto en Pleno como en Comisión), presentar enmiendas de detalle a los proyectos legislativos y, en su caso, iniciar las interpelaciones. Pero incluso en estos casos son controlados férreamente por el grupo parlamentario. Además, para poder actuar en la Cámara los diputados tienen la obligación de incorporarse a un grupo parlamentario, y la posibilidad de poder cambiarse de grupo se encuentra muy reducida.

Si bien es cierto que los partidos políticos establecen esta fuerte disciplina, se justifica porque es para conseguir sus objetivos. La unificación de voluntades solo es posible mediante la disciplina de sus parlamentarios y el control que ejercen sobre el grupo parlamentario. En este estudio ha quedado patente que el PSOE y el PP han establecido un alto grado de disciplina sobre sus grupos parlamentarios porque determinan su composición, constitución, organización, actividad y financiación, limitando con ello su autonomía, todo ello en virtud de la normativa existente que tiende a potenciar las estructuras partidistas sobre la de los grupos parlamentarios, y la de estos sobre la de los diputados. La razón es clara, los partidos políticos solo pueden actuar en la Cámara a través de sus grupos parlamentarios, que se han convertido además en los principales agentes del Congreso, y las normas reglamentarias han considerado que los grupos deben ser actores unitarios que actúen con una sola voluntad, y de ahí la necesidad de los partidos de estrechar su control sobre sus grupos y diputados. A ello hay que añadir que este sometimiento del grupo al partido es mayor cuando el primero tiene que sustentar al Gobierno de la nación, o cuando este adquiere una mayor dimensión y tamaño. Por tal motivo, el GPPP y el GPPSOE mantienen líneas de organización y actuación

similares, y la autonomía de los representantes de la nación queda reservada, en la mayoría de las ocasiones, al quehacer diario y a las épocas de conflictividad interna en el seno de los partidos políticos, lo que, sin duda, da lugar a una merma de los valores democráticos.

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (2008). Democracia y parlamento. *Revista Catalana de Dret Públic*, 37, 129-155.
- Argelaguet, J. (2009). Elementos de cambio y de continuidad en la militancia de ERC (1993-2004). *Papers. Revista de Sociologia*, 92, 75-96. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v92n0.708>.
- Arter, D. (1984). *The nordic parliaments: A comparative analysis*. Londres: Hurst.
- Bailer, S. (2011). Parliamentary party group discipline in comparison. *1st Annual General Conference of the European Political Science Association*, Dublín, 16-18 de junio.
- Béjar, A. L. (2002). El marco institucional de la disciplina parlamentaria en México. En M. Alcántara (ed.). *Política en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Bowler, S., Farrell, D. M. y Katz, R. S. (1999). Party cohesion, party discipline, and parliaments. En S. Bowler, D. M. Farrell y R. S. Katz (eds.). *Party discipline and parliamentary government* (pp. 3-22). Columbus: Ohio State University Press.
- Carey, J. (2004). *Political institutions, competing principals and party unity in legislative voting*. Working Paper, 2, Center on Institutions and Governance. Berkeley: University of California.
- (2007). Competing principals, political institutions and party unity in legislative voting. *American Journal of Political Science*, 51 (1), 92-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00239.x>.
- (2009). *Legislative voting and accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- y Shugart, M. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14, 417-438. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).
- Colliard, J. C. (1981). *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*. Barcelona: Blume.
- Cordero, G. y Coller, X. (2013). Parliamentary party group discipline in comparison [Paper to be presented at the *ECPR General Conference*].
- Cox, G. y McCubbins, M. D. (2005). *Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791123>.
- y Prata, A. (2009). *Setting the agenda: Parliaments, procedural cartels and policy making*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Damgaard, E. (ed.). (1992). *Parliamentary change in the nordic countries*. Oslo: Scandinavian University Press.

- Depauw, S. y Martin, S. (2009). Legislative party discipline and cohesion in comparative perspective. En D. Giannetti y K. Benoit (eds.), *Intra-party politics and coalition governments*. Londres: Taylor and Francis.
- Diermeier, D. y Feddersen, T. J. (1998). Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure. *American Political Science Review*, 92 (3), 611-622. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2585484>.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Flores Giménez, F. (1998). *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gallagher, M. y Marsh, M. (1988). *Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics*. Londres: Sage.
- García Canales, M. (1995). La huella presidencialista en el constitucionalismo español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 44, 120-127.
- García Guerrero, J. L. (1996). *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García-Guereta, E. M.^a (2001). *Factores externos e internos en la transformación de los partidos políticos: El caso del PP*. Madrid: Instituto Juan March.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza.
- González Tule, L. A. (2010). Disciplina parlamentaria en América Latina en opinión de los legisladores. *Boletín Datos de Opinión*, 16, enero.
- Guerrero Salom, E. (2004). *El parlamento. ¿Qué es? ¿Cómo funciona? ¿Qué hace?* Madrid: Síntesis.
- Hazan, R. Y. (2003). Does cohesion equal discipline? Towards a conceptual delineation. *Journal of Legislative Studies*, 9 (4), 1-11. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1357233042000306227>.
- Heller, W. y Mershon, C. (2002). Dealing discipline: Party switching and legislative voting in the Italian Chamber of Deputies, 1996-2000. *Meetings of the Midwest Political Science Association*, The Palmer House Hilton, Chicago, 25-28 de abril.
- Holgado González, M.^a (2016). ¿Pueden los parlamentarios votar libremente? *Revista de Faculdade de Direito*, 61 (2), 9-23.
- Hopkin, J. (2001). Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain. *Party Politics*, 7, 343-361. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068801007003005>.
- Kam, C. J. (2009). *Party discipline and parliamentary politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511576614>.
- Lacina, T. (2009). Legislative roll call behaviour in the Czech Republic. *ECPR Workshop Panel N.º 26 on «The Institutional Design of Parliamentary Rules»*, Lisboa, 14-19 de abril.
- Lanfranchi, P y Lüthi, R. (1999). Cohesion of party groups and interparty conflict in the Swiss Parliament: Roll call voting in the National Council. En S. Bowler, D. M. Farrell y R. S. Katz (eds.), *Party discipline and parliamentary government* (pp. 99-120). Columbus: Ohio State University Press.
- Laver, M. y Shepsle, K. (1999). How political parties emerged from the primeval slime: Party discipline, intraparty politics and government formation. En S. Bowler, D. M. Farrell

- y R. S. Katz (eds.). *Party cohesion, party discipline and the organization of parliaments*. Columbus: Ohio State University Press.
- Lees, J. D. y Shaw, M. (1979). *Committees in Legislatures: A comparative analysis*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Longley, L. D. y Hazan, R. Y. (1999). On the uneasy, delicate, yet necessary relationships between parliamentary members and leaders. *Journal of Legislative Studies*, 5 (3-4), 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13572339908420597>.
- Lundell, K. (2004). Determinants of candidate selection the degree of centralization in comparative perspective. *Party Politics*, 10, 25-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068804039119>.
- Mainwaring, S. P. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, S. M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, M. D. y Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols vs. fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28, 165-179. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2110792>.
- Morgenstern, S. (2000). *Explaining unity of legislative actors*. American Political Science Association conference paper.
- Müller, W. C. (2000). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. *European Journal of Political Research*, 37, 309-333. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00515> y <https://doi.org/10.1023/A:1007073021074>.
- Nacif, B. (2000). *El Congreso mexicano en transición: Cambios y continuidades*. Documentos de Trabajo, 70. México D. F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Norris, P. y Lovendusky, J. (1995). *Political recruitment: Gender, race and class in the british parliament*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/003231879504700121>.
- Norton, P. y Leston-Bandeira, C. (2008). El impacto de la práctica democrática en los parlamentos del sur de Europa. En P. Oñate y C. Leston-Bandeira (eds.). *Parlamentos democráticos del sur de Europa*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Oñate Rubalcaba, P. (2000). Congreso, grupos parlamentarios y partidos. En A. Martínez. *El Congreso de los Diputados en España: Funciones y rendimiento* (pp. 95-139). Madrid: Tecnos.
- Ozbudun, E. (1970). *Party cohesion in western democracies: A causal analysis*. Beverly Hills, CA: Sage Books.
- Pérez-Moneo Agapito, M. (2015). Elementos y modelos de la selección de candidatos electorales en los partidos políticos. En M. Contreras Casado y C. Garrido López (eds.). *Interiores del príncipe moderno: La democracia en los partidos políticos entre la necesidad y la dificultad* (pp. 205-232). Zaragoza: Comuniter.
- Pérez-Serrano Jáuregui, N. (1987). *Los grupos parlamentarios en el constitucionalismo europeo* [tesis doctoral]. Universidad Complutense.
- Piketty, T. (2000). Voting as communicating. *Review of Economic Studies*, 67, 169-191. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-937X.00126>.

- Rahat, G y Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods and analytical framework. *Party Politics*, 7, 297-322. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068801007003003>.
- Raunio, T. (2000). Second-rate parties? Towards a better understanding of European Parliament's party groups. En K. Heidar y R. Koole (ed.). *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*. Londres: Routledge.
- Recoder Vallina, T. (2007). Los grupos parlamentarios en Europa continental: Principales modelos. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 19-61.
- Russell, M. (2008). Explaining parliamentary party cohesion: Can psychology help? *International Society of Political Psychology Conference*, París, 9-12 de julio.
- Saalfeld, T. y Becker, R. (2000). Cohesion, veto players and agenda control: Explaining the dynamics of the legislative process in 17 West European Parliaments. *Political Studies Association-UK 50th Annual Conference*, Londres, 10-13 de abril.
- Saiz Arnaiz, A. (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Sánchez de Dios, M. (1996). La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales*, 39, 183-210.
- Sánchez Muñoz, O. (2014). Partidos políticos y problemas actuales de la democracia representativa. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 6 (3), 246-257. Disponible en: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2014.63.02>.
- Santaolalla López, F. (1992). Partidos políticos, grupos parlamentarios y diputados. En J. J. González Encinar (coord.). *Derechos de partidos* (pp. 93-118). Madrid: Espasa Universidad.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Scarrow, S. E. (1997). Political Career Paths and the European Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 22 (2), 253-263. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/440385>.
- Sieberer, U. (2006). Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis. *Journal of Legislative Studies*, 12 (12), 150-178. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13572330600739413>.
- Stratmann, T. y Baur, M. (2002). Plurality rule, proportional representation and the German Bundestag: How incentives to pork-barrel differ across electoral systems. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 506-514. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3088395>.
- Torres del Moral, A. (1982). Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos. *Revista de Derecho Político*, 14, 8-30.
- Valencia Escamilla, L. (2004). La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria. *Sociológica*, 19 (56), 13-52.