

Los Grupos Parlamentarios y el mandato

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONFIGURACIÓN DEL MANDATO EN UN PARLAMENTO SIN PARTIDOS NI GRUPOS PARLAMENTARIOS.—III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU INCIDENCIA EN EL MANDATO PARLAMENTARIO.—IV. EL MANDATO MÍNIMO DEL DIPUTADO CONSIDERADO INDIVIDUALMENTE.—V. EL MANDATO COMPARTIDO CON EL GRUPO PARLAMENTARIO.

I. INTRODUCCIÓN

Todo intento de búsqueda que pretenda indagar y comprender, así como establecer en sus justos términos la intensa relación que existe entre categorías jurídicas tan relevantes para el Derecho parlamentario como son el Grupo Parlamentario y el mandato debe partir sin duda, incluso a riesgo incluso de redundar en lo que es sobradamente conocido, de una mínima reflexión sobre cómo y por qué surge la representación política en nuestra sociedad.

Parece del todo lógico que fuese en el ámbito del Derecho privado, y más concretamente, en términos que traen causa de los contratos de comisión y de mandato, donde se estableciera un modelo incipiente de esta forma de representación. Fue, efectivamente, en los viejos Parlamentos medievales donde surgió una cierta forma de representación social en la que los llamados representantes, a modo de parlamentarios, resultaban elegidos por sus representados, en este caso determinados colectivos cuyas instrucciones debían observarse de la manera más fiel quedando restringido el ejercicio de sus funciones al ámbito estricto representantes-representados. Ni que decir tiene que los términos del mandato eran siempre imperativos, de tal modo que los representantes se encontraban en todo momento expuestos a su revocación así como a la exigencia de responsabilidad por las gestiones cumplidas.

★ Letrado Secretario General del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

Con el paso del tiempo esta forma de representación devino claramente insuficiente para una sociedad diferente y en cambio permanente. Las nuevas ideas liberales impregnaron por completo el tejido social, la burguesía protagonizó una revolución, pacífica en Inglaterra, cruel y cruenta en Francia, y se produjo, asimismo, la consolidación del Estado constitucional, dando paso todo ello a un nuevo y mucho más decantado modelo de representación política en el que los representantes lo eran ya de toda la Nación, y no de un reducido círculo de personas e intereses.

Esta nueva concepción de la representación política, a diferencia de la anterior, se construyó bajo el paraguas del Derecho público, completamente al margen de lo que suponían los contratos de comisión y de mandato, y pudo mantener su vigencia, de una u otra forma, a lo largo de todo el siglo XIX. Los nuevos representantes resultaban elegidos mediante un sistema de voto censitario, no tenían instrucciones que cumplir, ni representados a los que rendir cuenta puntual del cumplimiento de sus funciones. Su relación de mandato se situaba en el ámbito de lo público, era de carácter representativo, y no se hallaba expuesta a ocasión o forma alguna de revocación, ni a injerencia en el ejercicio del voto.

Éste es el contexto en el que conviene situar el Parlamento y los parlamentarios que surgen al amparo del Estado constitucional liberal, para de este modo poder llegar a comprender su organización y reglas de funcionamiento. Estamos en presencia de un Parlamento de formas, acomodado con el orden social en el que se desenvuelve, que no se ve alterado por la presencia de unos inexistentes partidos políticos y sus correspondientes Grupos Parlamentarios, y en el que domina, como no podía ser de otra manera, la figura del Diputado considerado individualmente, dotado además de un importante prestigio y reconocimiento social. El titular de este poderoso mandato representativo tenía como horizonte en su actividad conseguir y procurar fines tan indeterminados como pudieran ser la voluntad general o el interés de la Nación, y para ello actuaba con entera libertad, sin instrucciones ni consignas, fiel a su leal saber y entender, no estando obligado a dar explicaciones de lo actuado a ningún órgano u organización dentro de la Cámara.

En la medida en que la sociedad liberal burguesa fue capaz de mantener este artificioso esquema de la representación política, perduró también un modelo de mandato representativo y de organización parlamentaria que en sus primeros momentos pudo constituir una importante novedad, pero que, a la postre, claudicó fácilmente y con escasa resistencia ante los importantes cambios sociales que se avecinaban.

En efecto, los años que discurren entre la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX fueron testigos de acontecimientos tan excepcionales como fueron los movimientos reivindicativos de una nueva clase obrera, el intento y reivindicación permanente del sufragio universal y, sobre todo, la puesta en escena de unos nuevos agentes de transformación social, asociaciones, partidos y sindicatos, que forzaron la reconducción del viejo Estado liberal, y con él de su modelo de representación política, en lo que bien puede

denominarse «Estado social de partidos». Pedro de Vega¹ ha contemplado esta situación señalando que la burguesía introdujo un concepto de representación puramente individualista en la que desaparecían todas las agrupaciones intermedias y en la que la relación representativa se producía sólo entre el representante y la Nación, de tal modo que «*al fragmentarse ahora este hipotético interés nacional común en un complejo de intereses sociales antagónicos, que se canalizan políticamente a través de los partidos, el dilema a resolver se plantea en los siguientes términos: o bien se sigue insistiendo en el viejo concepto de la representación, lo que supone ignorar la realidad de los partidos, o bien se asume la existencia de los partidos, lo que implica el obligado paso de lo que Duverger ha denominado el tránsito de una concepción individualista a otra comunitaria de la representación*».

Consecuentemente, este nuevo escenario de la representación política se trasladó también al Parlamento y, aunque los sucesivos textos constitucionales y reglamentarios continuaran incluyendo de forma repetitiva la prohibición del mandato imperativo como si nada de lo que estaba pasando hubiera podido afectar al mandato representativo del Diputado individual y a un Parlamento estructurado a su medida, la realidad no pudo por menos que imponerse reflejando una nueva situación en la que el partido político y el Grupo Parlamentario como prolongación de éste en la Cámara o, en palabras de Balaguer Callejón², como «*instrumento de permanencia del partido en la institución parlamentaria*», condicionaron y alteraron por completo la organización y la vida parlamentaria dando paso a un modelo de mandato en el que el Grupo Parlamentario competía con sus propios parlamentarios por la representación y por el ejercicio de las funciones parlamentarias. Esta «*revolución parlamentaria*» ha sido descrita con acierto por Cano Bueso³, quien señala que «*la verdadera transformación estructural del Parlamento vendrá de la mano de la irrupción del partido político en la Cámara, pues frente a aquellos parlamentarios portadores de un mandato representativo que perseguían el “interés general” sin atender a otros dictados que no fueran los de su propia “conciencia”, se contraponen ahora el Diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de Grupo Parlamentario, actuando con voto disciplinado y comprometido imperativamente con el programa electoral sometido al sufragio de los electores*».

En definitiva, el Parlamento actual y los textos constitucionales y reglamentarios que lo soportan continúan, acaso sin alternativa, manteniendo una ficción como es la vigencia de la prohibición del mandato imperativo, cuando, en realidad, la organización y la vida del Parlamento discurren por una senda en la que domina el protagonismo y la presencia del Grupo Parlamentario hasta el punto de que el «viejo» y «gastado» mandato representativo del

¹ P. de Vega García, «Artículo 67. La prohibición de acumulación de mandatos y del mandato imperativo y la obligación de convocatoria reglamentaria de las Cámaras», en Ó. Alzaga (coord.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, vol. VI, Edersa, Madrid, 1989.

² M. L. Balaguer Callejón, «La relación entre los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.

³ J. Cano Bueso, «Grupos Parlamentarios y Representación Política», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.

parlamentario individual se ha visto sustituido por lo que Caamaño Domínguez⁴ considera «*un mandato neoimperativo en favor del partido*».

II. LA CONFIGURACIÓN DEL MANDATO EN UN PARLAMENTO SIN PARTIDOS NI GRUPOS PARLAMENTARIOS

Por insólito que parezca, y aunque hoy cueste imaginar la existencia de un Parlamento en el que el Diputado individual «campe a sus anchas» ejerciendo su mandato representativo sin la censura y el intenso control que de forma constante ejercen actualmente sobre el mismo el partido y el Grupo Parlamentario a que pertenece, toda nuestra experiencia y práctica parlamentaria de los siglos XIX y XX ha estado siempre guiada por unos textos normativos en los que, salvo la excepción que representan las Constituciones de 1978 y 1931 y sus respectivos Reglamentos parlamentarios, nunca se contempló la existencia de partidos y grupos o fracciones parlamentarias y, consecuentemente, no hubo incidencia ni proyección de éstos en la organización y en la vida del Parlamento.

Conviene señalar que en el transcurso de ese largo período que llegó a durar más de cien años, la monarquía parlamentaria española tuvo sucesivamente 6 Constituciones en vigor; 1812, 1837, 1845, 1856, 1869 y, finalmente, 1876, la Constitución de la restauración y la de más larga duración, que enlazó en la práctica con la Constitución republicana de 1931. Basta con efectuar una sencilla lectura para advertir en todas ellas un cierto desinterés constitucional por «lo parlamentario», lo que se demuestra fácilmente al comprobar que salvo el reconocimiento unánime de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, no existe ninguna otra referencia al contenido del mandato parlamentario ni a sus diferentes términos salvo en la Constitución de 1869, la del llamado sexenio democrático, que en sus artículos 40 y 41 dispone expresamente que «*los Senadores y Diputados representan a toda la Nación, y no exclusivamente a los electores que los nombraren*», así como que «*ningún Senador ni Diputado podrá admitir de sus electores mandato alguno imperativo*».

A la vista de lo antes expuesto y como acostumbra a suceder en ocasiones parecidas, la regulación efectiva del mandato parlamentario y de la organización del Parlamento durante este largo período debe buscarse no en los grandes textos constitucionales, sino en otros de menor entidad, pero de singular importancia, como son los Reglamentos parlamentarios. En este caso, afortunadamente, podemos hablar de solamente dos; los Reglamentos del Congreso de los Diputados de 1838 y 1847.

El Reglamento del Congreso de los Diputados de 1838 fue aprobado en paralelo con la Constitución de 1837 y presenta como gran virtud ser el primero de nuestros reglamentos parlamentarios «homologado» con textos

⁴ F. Caamaño Domínguez, *El Mandato parlamentario*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

equivalentes de otras naciones europeas. De este Reglamento se puede destacar sobre todo una importantísima decisión que consistió en organizar la actividad y el trabajo parlamentario sobre la base de la distribución de los Diputados en Secciones y Comisiones, un discutido sistema de organización de la vida parlamentaria que, sin embargo, perduró durante todo el período de la monarquía parlamentaria hasta la llegada de la II República.

No obstante, el Reglamento que ofrece mayor interés y del que podemos extraer el mejor conocimiento sobre las condiciones de ejercicio del mandato representativo en un Parlamento sin partidos ni Grupos Parlamentarios, es el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847. Este nuevo texto aprobado el 4 de mayo de ese año, en paralelo también con la Constitución de 1845, llegó a experimentar numerosas e importantes modificaciones a lo largo de su dilatada existencia (1874, 1880, 1883, 1887, 1909, 1912, 1918 y 1921), algunas de singular relevancia, lo que en cierto modo explica que pudiera mantenerse en vigor hasta enlazar con el Reglamento de las Cortes de 1931.

Para efectuar este análisis conviene inicialmente partir del texto primitivo de 1847, adicionarlo con las sucesivas reformas, y de esta manera llegar al texto «consolidado» y «actualizado» de 14 de mayo de 1918, del que podemos obtener algunas interesantes conclusiones acerca de cómo estaba organizado y cuáles eran los procedimientos parlamentarios en el Congreso de los Diputados del siglo XIX, así como sobre el contenido real del mandato representativo que en esta Cámara ejercía el parlamentario individual sin «instrucciones ni presión de partido o grupo».

En cuanto a la organización de la actividad y el trabajo parlamentario, ya hemos señalado antes que en defecto de partidos y Grupos Parlamentarios sobre los que poder estructurarse, se optó por una fórmula absolutamente primitiva como fue la distribución de los Diputados, por sorteo, en siete Secciones. Decía así el artículo 40: «... se dividirán por suerte en siete Secciones de igual número todos los Diputados presentes, y los que entren después serán destinados a la Sección que les corresponda por turno», y más adelante el artículo 56: «Las Secciones se designarán por orden numérico, desde el uno al siete, y se renovarán por suerte cada dos meses en la primera sesión hábil o en la inmediata». Es fácil comprender la gran importancia que llegaron a tener las Secciones en el desarrollo de la actividad parlamentaria, ya que de este órgano parlamentario dependía, entre otros asuntos, la elección de los veintiún Diputados que integraban cada una de las nueve Comisiones Permanentes existentes en correspondencia con los diferentes departamentos ministeriales.

En contraste con lo expuesto, también es cierto que hay autores que han querido ver un incipiente reconocimiento de la existencia de los Grupos Parlamentarios en el Reglamento de 1847 sobre la base de que en el mismo se utilizan expresiones tales como «diversas fracciones en que se divide la Comisión» (art. 76), o «los Diputados dirigirán siempre la palabra al Congreso y no a un individuo o fracción del mismo» (art. 141). El profesor Sáiz Arnáiz⁵, uno de

⁵ A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

los autores que ha tratado con más profundidad esta materia no comparte esta opinión y recuerda, junto con Rojas Sánchez⁶, que «en diciembre de 1884 se prohibió expresamente a un grupo de miembros del Senado, tanto por la Presidencia de la Cámara como del propio Gobierno, utilizar el recinto parlamentario para celebrar una reunión y discutir materias políticas fuera del período de sesiones», señalando también, en relación con la reforma de 1918, que con ella no se daba el tratamiento que merecían las realidades políticas entonces existentes en el seno del Congreso, sino que «se continuó sin dotar de un estatuto propio a los grupos presentes en el Parlamento cuando ya en la sociedad civil los partidos —o por lo menos algunos de ellos— se manifestaban con rotundidad y cuando en otros Estados europeos como Francia o Italia se había reconocido formalmente, o se estaba a punto de hacerlo, a las fracciones parlamentarias».

Como se ha advertido en páginas anteriores, las sucesivas Constituciones del período objeto de análisis demostraron en todo momento un escaso interés por los asuntos parlamentarios, y esta circunstancia nos obliga de nuevo a buscar en los textos reglamentarios las condiciones de ejercicio y el contenido del mandato de los Diputados de aquellas Cortes.

En este caso, el Reglamento de 1847, con todas sus reformas, resultó ser sumamente prolijo y detallado al tratar de esta materia, pero para comprender mejor cómo se pudo configurar el mandato representativo en toda su extensión es necesario imaginar un Parlamento sin partidos, sin grupos, sin disciplina de voto, sin dimisiones en blanco, sin cláusula de conciencia, sin... tantas cosas. En definitiva, es necesario imaginar otro Parlamento, o lo que es lo mismo, un Congreso de los Diputados en el que el mandato permitiese al menos a cada uno de sus miembros:

- Gozar de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad.
- Cumplir una función honorífica, ya que el cargo no era retribuido.
- Integrarse por sorteo o turno en una de las Secciones.
- Formar parte, como máximo, de dos Comisiones
- Ejercer el derecho de voto en Pleno, y en las Secciones y Comisiones de que formase parte, aunque limitadamente en los casos de elección de Secretarios, así como de miembros de las Comisiones Permanentes.
- Hacer uso de la palabra en las «discusiones» parlamentarias siempre que ésta fuera solicitada, y de conformidad con el régimen de turnos establecido.
- Asistir a las sesiones de Pleno y de Comisiones, incluso no formando parte de éstas, así como solicitar licencia para ausencias superiores a ocho días.

En cuanto al ejercicio de las funciones parlamentarias, el Reglamento distinguía con precisión la función legislativa, la función de impulso y la función de control, aunque se debe efectuar una importante salvedad en cuanto

⁶ G. Rojas Sánchez, *Los derechos políticos de asociación y reunión en la España contemporánea (1811-1936)*, Ediciones de la Universidad de Navarra, Pamplona, 1981.

al modo en que éstas debían ser ejercidas: Esto es, a falta de partidos y Grupos Parlamentarios, el Reglamento imponía en muchas ocasiones el ejercicio «colectivo» de las funciones parlamentarias, con lo que se ponía en evidencia que en el Parlamento del siglo XIX al lado de la presencia y el predominio del Diputado individual existía también un modelo organizado y colegiado del trabajo parlamentario. Así se explica que:

- Para ejercer la función legislativa, los Diputados pudieran presentar proposiciones de ley, sin que las mismas fueran firmadas por más de siete Diputados (arts. 85 y 87).
- Para ejercer la función de impulso, los Diputados pudieran presentar proposiciones no de ley que deberían ir firmadas por siete Diputados (art. 163).
- Para ejercer la función de control, los Diputados pudieran formular individualmente interpelaciones y preguntas al Gobierno y sus Ministros (arts. 166 y 171), pero en el caso de censura al Gobierno, o acusación de los Ministros, la iniciativa debería estar firmada por siete Diputados (arts. 203 y 211).

III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU INCIDENCIA EN EL MANDATO PARLAMENTARIO

Si la situación antes descrita en la que se daba el ejercicio «libre» de las funciones que integraban el mandato parlamentario del Diputado individual podía explicarse por la ausencia o por la falta, al menos formalmente, de partidos y Grupos Parlamentarios que pudieran condicionar dicho ejercicio con su presencia coactiva en el Parlamento, parece razonable pensar que tal estado de cosas tuvo que verse profundamente alterado desde el mismo momento en que partidos y grupos obtuvieron su reconocimiento legal, pero sobre todo, cuando consiguieron alcanzar rango y reconocimiento constitucional.

En lo que concierne a los partidos políticos, la realidad política española del siglo XIX se encuentra salpicada por la actividad y por la presencia constante de diferentes formaciones políticas como fueron el Partido Moderado, el Partido Progresista, o el Partido de la Unión Liberal. Todas ellas pudieron tener inicialmente un cierto soporte legal a partir del reconocimiento del derecho de asociación por el Decreto de 20 de noviembre de 1869, el artículo 17 de la Constitución de 1869, y la Ley General de Asociaciones de 1887. No obstante, su pleno reconocimiento constitucional, junto con las importantes consecuencias que este hecho implicaba, se efectuó en España como en el resto de Europa en fecha mucho más tardía, a raíz de la aprobación del artículo 6 de la Constitución de 1978.

Por lo que toca a los Grupos Parlamentarios, éstos, como prolongación evidente de los partidos políticos han seguido un camino semejante y paralelo en cuanto a su reconocimiento legal y constitucional. En este sentido,

Morales Arroyo ⁷ ha venido a destacar que a pesar de las reticencias manifestadas inicialmente, durante el último tercio del siglo XIX se avanzó en un proceso de asunción por vía consuetudinaria de algo tan real como el Grupo Parlamentario, órgano con el que se pretendía organizar a los Diputados de las distintas formaciones políticas en el ámbito de un Parlamento cada vez más complejo. Sin embargo, no debe causar extrañeza que al igual que en otras Cámaras europeas, su primer reconocimiento normativo se produjera en los artículos 11 y 12 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1931, llegando a alcanzar rango constitucional mediante el artículo 62 de la Constitución de la II República, en el que se disponía que «*el Congreso designará de su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como maximum, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica*». Como es de sobra conocido, el artículo 78 de la vigente Constitución española vuelve a «constitucionalizar» a los Grupos Parlamentarios con la utilización de términos que coinciden casi literalmente con los de la Constitución republicana.

Ni que decir tiene que esta nueva realidad que hoy contemplan tanto la Constitución, como los Estatutos de Autonomía y sus correspondientes Reglamentos parlamentarios, y en la que se reconoce abiertamente la presencia y el papel dominante de partidos y Grupos Parlamentarios, ha tenido ya importantes consecuencias y causado efectos, en ocasiones «devastadores», para el «viejo» mandato representativo del Diputado individual.

De esta manera nos encontramos con una situación en la que se da la siguiente paradoja.

Por una parte, la propia Constitución en el artículo 67.2 y la totalidad de los Estatutos de Autonomía confirman categóricamente la prohibición del mandato imperativo en favor de todos sus parlamentarios. Es más, señala Pedro de Vega ⁸, «*aun en el supuesto de que esta prohibición no se hubiera producido, habría que llegar a idéntica conclusión tras la lectura de los preceptos contenidos en los artículos 1.2 y 66.1, donde se configura el principio de la representación nacional*». A ello hemos de añadir que el mandato parlamentario representativo debe ser asimismo contemplado a la luz del artículo 23.2 CE, ya que nos encontramos también en presencia de un derecho fundamental de configuración legal, a efectuar en este caso, preferentemente, por medio del reglamento parlamentario.

Una lectura tan positiva de los artículos 67.2 y 23.2 CE viene a reforzar evidentemente la institución del mandato parlamentario representativo, explica la posición de autores como García Roca ⁹ que quieren revitalizar el papel y las funciones del Diputado individual, y permite entender algún pronunciamiento sobradamente conocido del Tribunal Constitucional confirmando esta línea de pensamiento al decir que «*la elección de los ciudadanos recae*

⁷ J. M. Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

⁸ P. de Vega García, *op. cit.*

⁹ J. García Roca, *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

sobre personas determinadas y no sobre partidos o asociaciones que los proponen al electorado», y que «la democracia participativa que la Constitución establece no queda realizada, como bien se comprende, con el sufragio irreflexivo o de otro modo desatento a la identidad de las personas que figuran como candidatos en las distintas listas electorales» (STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4).

Por otra parte, y en contraste con cuanto se acaba de exponer, debemos destacar al mismo tiempo que la Constitución también ha tomado otras decisiones de enorme trascendencia para el caso entre las que se incluye, en primer lugar, la «constitucionalización» en el artículo 6 de los partidos políticos. Desde el momento en que a éstos se les atribuye el desempeño de importantísimas funciones públicas, «expresar el pluralismo político», «concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular», y «ser instrumento fundamental para la participación política», se está condicionando y alterando seriamente el ejercicio del mandato representativo por el parlamentario individual.

Pero es que además y como ya se dijo en páginas anteriores, el artículo 78.1 CE ha conferido también rango constitucional a los Grupos Parlamentarios. Nos estamos refiriendo a órganos principales de la vida parlamentaria a los que el Tribunal Constitucional ha dedicado numerosos pronunciamientos considerándoles «emanación de los partidos políticos» (ATC 12/1986, FJ 3), describiéndoles como «entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias» (STC 64/2002, FJ 3) y, sobre todo, reconociéndoles no sólo legitimación procesal, sino algo tan importante como es, pese a las fundadas reticencias expuestas por Arce Janariz¹⁰, la titularidad de los derechos que el artículo 23.2 garantiza a los cargos y funciones públicas.

En este último sentido conviene señalar que el fundamento jurídico primero de la STC 36/1990 expone con toda claridad que «ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen». Ante tal planteamiento debemos ineludiblemente reflexionar y preguntarnos acerca de las condiciones de vigencia y ejercicio de los derechos que se derivan del artículo 23.2 CE habida cuenta que, de alguna manera, el mandato representativo se ha visto desdoblado al competir por su titularidad tanto los Diputados considerados individualmente, como los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran.

Quizás no debamos buscar la respuesta para tan compleja situación en el mantenimiento a ultranza del concepto en parte superado de un mandato representativo que «hace aguas» por numerosas partes, ni tampoco en la absoluta magnificación del papel y las funciones que para muchos ciertamente desempeñan hoy partidos y Grupos Parlamentarios con relegación absoluta de los cometidos tradicionales del Diputado individual. Por eso tienen un encomiable valor y resulten acertadas para el caso opiniones como la mani-

¹⁰ A. Arce Janariz, «El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria», en *Cuadernos Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

festada por Ortega Santiago¹¹ cuando señala que «*en definitiva, nuestra Constitución y las de nuestro entorno jurídico, al mantener el principio del mandato parlamentario libre, han optado por configurar la representación política democrática y los procesos representativos en un régimen de confluencia de diversos actores, y en ningún caso en régimen de monopolio por parte de los partidos; por lo que no parece posible considerar que el reconocimiento constitucional de los mismos, y de sus funciones con trascendencia pública, haya transformado de manera radical la configuración de la representación política*».

IV. EL MANDATO MÍNIMO DEL DIPUTADO CONSIDERADO INDIVIDUALMENTE

Sin perjuicio de que parezca imposible concebir que puedan formularse objeciones en cuanto a que el titular indiscutible del mandato representativo sea el Diputado considerado individualmente, llegado el momento de establecer y de fijar cuál sea su contenido del mismo deberemos tomar necesariamente como punto de partida la situación antes descrita en la se reconozca el desdoblamiento del mandato representativo en favor de una titularidad compartida por el Diputado individual y por el Grupo Parlamentario.

Al mismo tiempo, y dado que a tenor de las últimas y más avanzadas corrientes doctrinales y reglamentarias abunda el reconocimiento de la posibilidad de la existencia en el Parlamento del Diputado no adscrito, o lo que es lo mismo, de aquel Diputado que por una u otra razón no se halla encuadrado dentro de ningún Grupo Parlamentario, deberemos asimismo contemplar el hecho de que exista un cuadro «mínimo» de funciones de las que sea imposible desprover a quien, a pesar de su hoy extraña situación, continúa siendo titular inequívoco del mandato representativo.

Para efectuar este complejo y laborioso estudio, parece oportuno tomar en primer lugar en consideración aquellos escasos artículos de la Constitución en los que, de una u otra forma, se tratan las funciones de los miembros del Parlamento. Al mismo tiempo también conviene preguntarse si dichos preceptos constitucionales han tenido traslado en todo o en parte a los diferentes Estatutos de Autonomía. Y por último, procede realizar un detallado estudio comparativo del tratamiento y la distribución que merecen las funciones de los parlamentarios tanto en el Reglamento del Congreso de los Diputados como en los correspondientes Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos y de manera especial, en los de más reciente aprobación (Parlamento de Andalucía 2005, Parlamento de Cataluña y Cortes Valencianas 2006, y Parlamento de Cantabria 2007).

Siendo cierto que la Constitución presta una escasa atención a las funciones parlamentarias, en ella se reconoce al menos que al parlamentario individual le corresponde:

¹¹ C. Ortega Santiago, *El mandato representativo de los Diputados y senadores*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

- Ser titular de la representación con prohibición expresa del mandato imperativo, artículo 67.2 CE.
- Poder ejercer un voto personal e indelegable, artículo 79.3 CE.
- Tener derecho a las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad, artículo 71.1 y 2 CE.
- Percibir una asignación económica por su dedicación parlamentaria, artículo 71.3 CE.
- Y por último, ejercer el derecho a la participación política mediante la configuración legal que de su status se efectúe al amparo del artículo 23.2 CE.

El contenido de estos preceptos constitucionales se ha trasladado en su casi totalidad, salvo reticencias iniciales hoy afortunadamente superadas sobre la asignación económica por el ejercicio de la función parlamentaria, a los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas. No obstante, como ya hemos anticipado, han tenido que ser los correspondientes Reglamentos parlamentarios donde se ha materializado la distribución de competencias y funciones entre el grupo y el parlamentario individual, dando forma a la configuración legal del derecho previsto en el artículo 23.2 CE.

A este respecto, y aunque no se concibe que pudiera llegarse a vaciar de contenido y funciones el mandato del parlamentario individual en beneficio evidente del Grupo Parlamentario, debemos prestar especial atención a este proceso, coincidiendo al respecto con el parecer expresado por Pulido Quecedo¹², al destacar que *«es cierto que el status del parlamentario se ve mediatizado en un Parlamento moderno por los Grupos, pero cabe señalar que el artículo 23.2 supone un instrumento de protección del parlamentario frente al grupo en el que se integra, de tal forma que los Reglamentos parlamentarios no deben constreñir en términos irrazonables el ejercicio de los derechos que integran el status del parlamentario. Es éste un aspecto a revisar y que tiene conexiones con el poder de coerción de los grupos a través de la imposición de medidas disciplinarias»*.

Por lo demás, tomando como pauta el último de los reglamentos parlamentarios autonómicos que ha sido reformado en su totalidad, en este caso el Reglamento del Parlamento de Cantabria aprobado por el Pleno el 26 de marzo de 2007, podemos llegar a establecer que el «contenido mínimo» de competencias y funciones que puede ejercer el Diputado individual en virtud de su mandato representativo incluye necesariamente:

1. En cuanto a su posición personal en la Cámara:
 - El derecho a integrarse en las condiciones establecidas en un Grupo Parlamentario, o a permanecer como Diputado no adscrito.
 - El derecho a una asignación económica, así como a las prestaciones sociales establecidas.

¹² M. Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas-Parlamento de Navarra, Madrid, 1992.

- El derecho a la prerrogativa de inviolabilidad así como a fuero especial para el caso de comisión de delito.
 - El derecho al ejercer un voto personal e indelegable, aunque matizado en ocasiones por la situación de voto ponderado a favor de los Grupos Parlamentarios.
 - El derecho a formar parte al menos de una Comisión sin que en el mismo se incluya el derecho a escoger a aquella que sea de su preferencia.
 - El derecho a ocupar cargos en los órganos de funcionamiento de la Cámara, siempre a propuesta de los Grupos Parlamentarios, y con obligación de abandono de los mismos en el caso de abandono o expulsión del grupo proponente.
 - El derecho a intervenir en los turnos a favor y en contra de aquellos debates que se susciten como consecuencia de sus iniciativas parlamentarias.
2. En cuanto al ejercicio de la función legislativa:
 - El derecho a ejercer colectivamente la iniciativa mediante la presentación de una proposición de ley con la firma de otros cuatro Diputados.
 - El derecho a presentar enmiendas al articulado en proyectos y proposiciones de ley, con la firma, en su caso, del Portavoz del Grupo Parlamentario a que pertenezca.
 3. En cuanto al ejercicio de la función de control:
 - El derecho a solicitar documentación e información previo conocimiento, en su caso, del Portavoz del Grupo Parlamentario a que pertenezca.
 - El derecho a formular preguntas.
 - El derecho a formular interpelaciones previo conocimiento, en su caso, del Portavoz del Grupo Parlamentario a que pertenezca.
 - El derecho a exigir la responsabilidad del Gobierno presentando colectivamente una moción de censura que cuente al menos con el 15 por ciento de los miembros de la Cámara.
 4. En cuanto al ejercicio de la función de impulso, no hay previsión reglamentaria en virtud de la cual se encuentre habilitado, individual o colectivamente, para la presentación de mociones o proposiciones no de ley.

V. EL MANDATO COMPARTIDO CON EL GRUPO PARLAMENTARIO

Quizás no sea ésta la expresión mas afortunada, pero hablar de un «mandato compartido» significa recordar de una parte que el primer titular del

mandato representativo continúa siendo el Diputado individual, y de otra, que la práctica parlamentaria nos muestra una realidad consistente, en palabras de Cano Bueso¹³, en que *«el partido, a través del Grupo Parlamentario, condiciona completamente la actividad política del Diputado... y las transformaciones habidas en la democracia representativa han desembocado en que el mandato de los Diputados no es un mandato popular sino de partidos»*.

Lo que resulta evidente es que la actividad parlamentaria hoy se encuentra no solamente compartida, sino también dominada por unos Grupos Parlamentarios que ejercen en la práctica las competencias y funciones parlamentarias de mayor importancia, y que además actúan con escaso o nulo control y, en ocasiones, con prácticas democráticas que en modo alguno se corresponden con el comportamiento exigible a los partidos políticos de los que son emanación y de los que forman parte. Al mismo tiempo, debemos decir que también se puede hallar una razonable explicación para esta situación y para las limitaciones del status del representante individual en beneficio del Grupo, y coincidiendo con Ortega Santiago¹⁴, señalar que estas deben *«justificarse en razón de la adscripción voluntaria a los mismos y de la organización racional de los trabajos parlamentarios»*.

De cualquier modo, la realidad nos muestra que como complemento del esquema de funciones y competencias antes atribuido como «mínimo» al Diputado individual, hoy, los Grupos Parlamentarios ejercen y son titulares de numerosísimas e importantes competencias y funciones parlamentarias que pueden indiciariamente sistematizarse de la siguiente manera:

1. En cuanto a la posición del Grupo Parlamentario:
 - Propone a los candidatos para integrar los órganos de gobierno del Parlamento.
 - Propone a los candidatos para el nombramiento en numerosos órganos ajenos al Parlamento.
 - Designa a los miembros de Ponencias, Comisiones así como de la Diputación Permanente.
 - Interviene por medio de sus Portavoces en todos los debates en los que se contempla turno al efecto.
2. En cuanto al ejercicio de la función legislativa:
 - Ejerce la iniciativa mediante la presentación de Propositiones de Ley.
 - Solicita las comparecencias de expertos, autoridades y funcionarios.
 - Presenta enmiendas a la totalidad y al articulado de Proyectos y Propositiones de Ley.

¹³ J. Cano Bueso, *op. cit.*

¹⁴ C. Ortega Santiago, *op. cit.*

3. En cuanto al ejercicio de la función de control:
 - Presenta Interpelaciones a tramitar por los procedimientos ordinario o de urgencia.
 - Presenta Mociones subsiguientes al debate de una Interpelación.
 - Solicita las comparecencias de expertos, autoridades y funcionarios.
4. En cuanto el ejercicio de impulso:
 - Presenta Propositiones no de Ley.