

LA DISCIPLINA DE PARTIDO EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

por

Manuel SANCHEZ DE DIOS

**Departamento de Ciencia Política y de la Admón. II
Facultad de CC. Políticas y Sociología
Universidad Complutense- Somosaguas
28223 - Madrid
Correo electrónico: SOPOL16@SIS.UCM.ES**

SUMARIO

1. INTRODUCCION.- 2. LA FORMULA CONSTITUCIONAL: A) La renovación de los Diputados.- 3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: A) El sistema de los grupos parlamentarios entre 1977 y 1996. B) La disciplina de partido de acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados. C) La movilidad entre los partidos.- 4. LA ORGANIZACION INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: A) Los estatutos de los partidos. B) Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios. C) Los procedimientos disciplinarios. D) El voto. E) La sustitución de los diputados.- 5. CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFIA

1.- INTRODUCCION

La disciplina de partido es uno de los principios básicos del régimen parlamentario. Se puede decir que la disciplina de partido es un fundamento oculto, no explícito formalmente, del gobierno de partido en el régimen parlamentario. Así, son Gobiernos estables los que están apoyados por la mayoría disciplinada de un partido o de una coalición fuerte y cohesionada. Por otra parte, únicamente una oposición unificada y homogénea puede aspirar a tomar el control del Gobierno. Sin embargo el principio de la disciplina de partido contradice el principio liberal de la libre representación de los diputados. Por ello resulta interesante ver cuáles son los límites a este viejo principio liberal en cada sistema parlamentario y conocer hasta qué punto los partidos son estructuras fundamentales de nuestros sistemas políticos.

Estas cuestiones se pueden analizar en el caso español. En nuestro país la disciplina de partido ha jugado un papel fundamental en el proceso de construcción y consolidación de la democracia y en la implantación de los partidos políticos, perfilando su papel relevante en el juego político. En el caso español la disciplina de partido ha sido una de las claves que han servido para dar estabilidad a la nueva democracia: la disciplina de partido ha dado estabilidad a los partidos y estos a la propia democracia.

Un rasgo particular del caso español es que los partidos son básicamente estructuras parlamentarias. Lo que quiere decir que no solo los grupos parlamentarios dominan sobre los

partidos

-como ocurre en todos los países democráticos-, sino que, sobre todo, la militancia de los partidos es poco significativa si la comparamos con cualquier partido de gobierno europeo (Gallagher, Laver y Mair, 1995:247). La naturaleza fundamentalmente parlamentaria de los partidos hace aun mas relevante si cabe el estudio de la disciplina de partido.

La "parlamentarización de los partidos" es fundamental, como explica Attila Agh, en las nuevas democracias (Agh y Kurtan, 1995:251). Tal parlamentarización supone en la realidad, en primer lugar, que un grupo de líderes toma el control de la organización e impone una fuerte disciplina. La disciplina se establece mediante las normas o estatutos organizativos y por la determinación de la composición de las candidaturas de los partidos a las elecciones y a los cargos institucionales. El proceso de parlamentarización de los partidos implica, en segundo lugar, que los diferentes grupos y facciones afines ceden autonomía estratégica y se vinculan a un proceso de construcción de un partido de gobierno (Laver y Shepsle, 1997).

En el caso español ambos procesos arrancan de la transición y en diferentes etapas llegan hasta la década de los 90. Así, hacia 1979 se perfila el sistema de partidos (Cotarelo 1992:IX) según dos cleavages básicos: izquierda-derecha y centro-periferia. Al mismo tiempo se conforma inicialmente un partido de gobierno de centro-izquierda, el PSOE, siguiendo el esquema apuntado. Otra etapa es la que llega hasta 1990 en la que las fuerzas de centro-derecha confluyen en la conformación

de un partido de gobierno -que acaba alcanzando el poder en 1996-.

Con este trabajo se intenta dar una explicación de cómo opera la disciplina de partido en el régimen parlamentario español, si bien, debido a la posición secundaria -debilitada- del Senado (el cual tiene una función representativa similar a la del Congreso), únicamente tomamos en consideración la composición y funcionamiento de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados.

En el capítulo segundo analizamos lo que llamamos la fórmula constitucional la cual, aunque establece el principio del mandato independiente de los Diputados, refuerza el rol de los partidos como los actores principales del sistema político. Ello se debe en gran medida a que la Constitución y la ley electoral regulan un sistema electoral proporcional. La fórmula constitucional (normas electorales y de financiación de los partidos) refuerza además a los líderes de los partidos que son quienes deciden la composición de las listas electorales. De forma complementaria analizamos la renovación de parlamentarios de los partidos en las distintas elecciones como un indicador del grado de disciplina de partido.

En el capítulo tercero se toma en consideración los efectos que tienen los reglamentos parlamentarios sobre los grupos parlamentarios: sobre su estructura y actividad y sobre la movilidad de los parlamentarios entre los grupos. Se analiza la forma en que las normas del Reglamento parlamentario obligan a una sumisión de la voluntad y de la actividad de los parlamentarios a los intereses de los grupos parlamentarios.

En el capítulo cuarto consideramos la disciplina de partido desde el punto de vista de la organización interna de los grupos parlamentarios, para ello se analizan los estatutos de los partidos, los estatutos internos de los grupos parlamentarios y las normas procedimentales y disciplinarias para conocer la red que conforma cada organización y la forma en que los parlamentarios son controlados. Además consideramos la disensión en el ámbito concreto de las votaciones y los abandonos de grupo.

Finalmente en las conclusiones se defiende la tesis de que en el caso español hay un alto grado de disciplina de partido que se debe al papel fundamental que los partidos juegan en el sistema, a pesar de que son básicamente partidos parlamentarios.

2.- LA FORMULA CONSTITUCIONAL

En la Constitución española de 1978 sólo hay una breve referencia a los grupos parlamentarios: éstos solamente son mencionados en el art. 78.1, cuando se dice que los grupos parlamentarios tiene que enviar representantes a la Diputación Permanente, que es el órgano encargado de velar por los poderes del Congreso cuando no está en periodo de sesiones (por vacaciones o por haber acabado la legislatura). Por otra parte la Constitución explicita que los parlamentarios están libres de mandato imperativo (art. 67.2), es decir no vinculados a ningún tipo de mandatario ni obligados a seguir instrucciones de nadie, y, además, la Constitución establece que los

diputados no pueden delegar su voto, pues es personal (art. 79.3). Estas últimas normas señaladas permiten a los diputados romper la disciplina de partido sin por ello perder sus escaños. En la práctica, sin embargo, la disciplina de partido se superpone a estas normas y se puede hablar de un pseudo-mandato imperativo.

Si la Constitución no pone mucha atención en los grupos parlamentarios, sin embargo sí afirma claramente que los partidos son poderosos actores en el sistema político. Primero, porque el art. 6 establece que los partidos políticos son "instrumentos fundamentales para la participación" y, segundo, porque al regular el sistema electoral del Congreso el art. 68 establece un sistema proporcional, o de lista -que la ley electoral ha basado en listas bloqueadas (RD-L- de 1977 y LOREG de 1985) (1)-.

El sistema electoral se ha convertido en la principal fuente de la disciplina de partido en el caso español, hasta el punto en que si los diputados quieren estar colocados en los primeros puestos de las listas electorales tienen que aceptar las instrucciones y votar por las propuestas de la dirección del partido al que pertenezcan.

Por otra parte, el sistema electoral del Congreso está vinculado a la fórmula D'Hondt que, junto con la implantación de distritos electorales pequeños, tiene unos efectos extremadamente distorsionantes de la representación, pues beneficia -favoreciendo la sobrerrepresentación- a los mayores partidos nacionales (socialistas y centristas o populares) al igual que a las minorías vasca y catalana, que son los partidos

mayoritarios en sus regiones respectivas, impidiendo que los partidos pequeños y las posibles escisiones de los grandes consigan escaños con un pequeño número de votos.

En definitiva, el sistema electoral pone en una posición de especial fortaleza a las direcciones de los grandes partidos, que mediante el control de la composición de las listas tienen el control de los respectivos partidos.

En concreto, en el partido socialista hay un "comité de listas" elegido por el Comité Federal del partido que controla el contenido de las listas electorales. En el Partido Popular hay un comité electoral nacional vinculado al Comité Ejecutivo Nacional del partido, que tiene que aprobar las listas para las Cortes Generales en cada circunscripción. En la coalición de izquierda, IU, el Consejo Político Federal, que es una asamblea federal, aprueba las listas elaboradas por cada federación y esto mismo ocurre en el partido nacionalista vasco, el PNV, en el que el órgano ejecutivo nacional el Euzkadi Buru Batzar propone a la asamblea nacional del partido la lista para el Congreso de los Diputados.

Complementariamente a las normas electorales, las direcciones de los grandes partidos también están reforzadas por la ley de financiación de los partidos (LOFPP 1987) (2). De acuerdo con esta ley los partidos españoles obtienen sus recursos económicos principalmente del presupuesto estatal (3) y estos quedan en manos de la dirección de cada partido. Por esta razón los diputados no pueden oponerse a la dirección del partido si quieren ser protegidos económicamente por el mismo, por ejemplo, cuando se trata de financiar las campañas

electorales, (Del Castillo, 1990: 85).

A) La renovación de los Diputados

La renovación de los grupos parlamentarios puede ser considerada como un buen medio para medir la disciplina de partido cuando tomamos en consideración los efectos que produce el sistema electoral en las estructuras partidistas. Puede decirse sin temor a equivocación que, cuanto más fuerte sea la disciplina de partido, más estabilidad tendrán los parlamentarios, y viceversa -en particular con sistemas electorales proporcionales basados en listas cerradas y bloqueadas-.

Cuando consideramos las renovaciones de parlamentarios, podemos tomar la cifra del 70% de diputados de un grupo que fueron miembros de la legislatura inmediatamente anterior como el porcentaje normal o típico de un grupo parlamentario estable. Este ha sido el caso del PSOE, con un porcentaje del 72% en 1993 (114 de 159), el 74% en 1989 (129 de 175), o del PP con 74% en 1993 y 68% en 1996 (v. cuadro 1°).

Cuando la cantidad de diputados de un grupo parlamentario crece tras una elección legislativa, también se puede considerar representativo de la estabilidad y disciplina del grupo que el 70% de los miembros del grupo de la legislatura anterior repitan en el puesto. Este es el caso del PSOE en 1982 (85 de 121) o del PP en 1993 (74 de 106) y en 1996 (107 de 141) o de CIU en 1986 (8 de 12) (este porcentaje aparece en el cuadro 1° entre paréntesis debajo de la cifra principal).

La estabilidad de un grupo puede ser también entendida al considerar el hecho de que el número total de diputados de un grupo en cada legislatura se corresponde con, aproximadamente, el 45% del total de parlamentarios que el mismo grupo tenía dos legislaturas antes, el 30% tres legislaturas antes y el 20% cuatro legislaturas antes.

Cuadro 1: Renovación de Diputados por grupos

Cuadro 1A: Partidos de centro-derecha

	UCD- -CDS	UCD C 1977	UCD I 1979	UCD+ CDS II 1982	CDS III 1986	CDS IV 1989	V 1993
AP-CD- -CP-PP	MPs	165	168	14	19	14	
AP C 1977	16		92	8	2	2	
			55%	57%	11%	14%	
CD I 1979	9	4		10	4	1	
		44%		71%	21%	7%	
CP II 1982	106	13	18		2	4	
		12%	17%		11%	29%	
CP III 1986	105	16	15	40		11	
		15%	14%	38%		79%	
PP IV 1989	107	17	16	26	57		
		16%	15%	25%	54%		
PP V 1993	141	16	18	22	45	74	
		11%	13%	16%	32%	74% (70%)	
PP VI 1996	157	9	11	14	25	59	107
		6%	7%	9%	16%	38%	68% (76%)

UCD: Unión de Centro Democrático, CDS: Centro Democrático y Social,
 AP: Alianza Popular, CD: Coalición Democrática, CP: Coalición Popular,
 PP: Partido Popular.

Cuadro 1B: Partido Comunista e Izquierda Unida (arriba) y Partido Socialista Obrero Español (izquierda)

	PCE -IU	PCE C 1977	PCE I 1979	PCE II 1982	IU III 1986	IU IV 1989	IU V 1993	IU VI 1996
PSOE	MPs	20	23	4	7	17	18	21
C 1977	118		17	2	2	1	0	1
			74% (85%)	50%	29%	6%	0	1%
I 1979	121	75		4	3	2	0	2
		62% (64%)		100%	43%	12%	0	1%
II 1982	202	52	85		0	1	0	1
		26%	42% (70%)		0	6%	0	1%
III 1986	184	39	62	128		4	3	0
		21%	34%	70%		24%	17%	0
IV 1989	175	34	49	102	129		9	6
		19%	28%	58%	74%		50%	26%
V 1993	159	26	40	76	95	114		11
		16%	25%	48%	60%	72%		52%
VI 1996	141	14	22	42	49	59	78	
		10%	16%	30%	35%	42%	55%	

Cuadro 1C: Partidos nacionalistas: Convergencia i Unió (arriba) y Partido Nacionalista Vasco (izquierda)

	CIU	C 1977	I 1979	II 1982	III 1986	IV 1989	V 1993	VI 1996
PNV	MPs	11	8	12	18	18	17	16
C 1977	8		5	2	2	1	1	0
			63%	17%	11%	6%	6%	0
I 1979	7	6		7	6	6	3	2
		86%		58%	33%	33%	18%	12%
II 1982	8	2	2		8	7	4	2
		25%	25%		44% (67%)	39%	24%	12%
III 1986	6	0	1	2		17	11	5
		0	17%	33%		94%	65%	31%
IV 1989	5	0	0	0	3		11	5
		0	0	0	60%		65%	31%
V 1993	5	0	0	0	2	4		8
		0	0	0	40%	80%		50%
VI 1996	5	0	0	0	2	2	3	
		0	0	0	40%	40%	60%	

Fuente: Memorias de Legislatura y datos obtenidos del Archivo del Congreso de los Diputados

De acuerdo con este particular punto de vista, el PSOE y el CIU pueden considerarse los partidos mas estables en el periodo, parlamentariamente hablando. La estabilidad del PSOE se puede explicar porque ha sido la mayor parte del periodo un partido gobernante y porque antes de 1982, cuando el PSOE estaba en la oposici3n, el centralismo en el partido (y la

estabilidad) fue reforzado con el objetivo de conseguir crear un partido de gobierno. En torno a 1996 los socialistas han tenido que hacer frente a una gran crisis -que también ha afectado al liderazgo del partido- debido a los problemas de corrupción y de la "guerra sucia" contra el terrorismo existentes cuando estaban en el Gobierno.

La estabilidad de la coalición CIU se debe también, fundamentalmente, a que es un grupo gobernante en su Comunidad Autónoma durante el periodo que consideramos. El Partido Nacionalista Vasco ha sido también estable hasta la mitad de los años 80; en este momento se formaron dos grupos que acabaron separándose para las elecciones generales de 1989. Desde entonces el PNV permanece estable. También explica la estabilidad de este partido el hecho de haber sido un partido de Gobierno en la Comunidad Autónoma vasca. Al considerar el caso de los partidos nacionalistas hay que tener en cuenta que a veces las renovaciones de los partidos tiene que ver con el hecho de que los parlamentarios suelen considerar más importante participar en las instituciones regionales que en el parlamento nacional.

El PCE fue estable mientras era fuerte en el Congreso; sin embargo su sucesor, IU, ha sufrido constantes crisis, cambiando sus dirigentes parlamentarios frecuentemente. De hecho la coalición se formó debido al fracaso electoral del partido comunista en 1982, cuando el voto de izquierda fue a parar a manos de los socialistas. Después de 1982, la que fue la mejor oposición organizada frente al franquismo, el PCE, tuvo una gran crisis y una buena parte de sus líderes se unieron a los

socialistas del PSOE. En 1986 los comunistas crearon la coalición de IU, en la cual el PCE es la principal fuerza que controla en la práctica la nueva organización. El cambio constante en el liderazgo del PCE concluyó en 1989, cuando el grupo más ortodoxo de los comunistas tomó el control del PCE.

Entre los partidos de derecha de ámbito nacional ha habido dos grupos compitiendo entre sí, no sólo - y principalmente- por los votos de los electores sino también por los diputados. Por un lado está la UCD, un partido de centro basado en una coalición de "familias" (fracciones) que iban desde los liberales hasta la socialdemocracia (De Esteban y Lopez Guerra, 1982: 88). La UCD ganó las primeras y las segunda elecciones con una mayoría relativa. Debido a las disputas entre los grupos internos, la UCD tuvo que enfrentar una fuerte crisis en 1981 cuando se produjo la dimisión del Presidente del Gobierno y líder del partido, que fue seguida por los abandonos de algunos de los miembros del grupo parlamentario centrista. La UCD se desintegró después de un gran fracaso en las elecciones de 1982.

El primer líder de la UCD, A. Suarez, fundó un nuevo partido liberal de centro: el CDS, con vocación de partido bisagra, es decir, con el objetivo de convertirse en un participante imprescindible en Gobiernos de coalición. Aunque en 1986 el CDS se convirtió en el tercer partido nacional, tal planteamiento no obtuvo éxito y el partido desapareció después de 1993.

Por otro lado tenemos el partido de carácter conservador Alianza Popular, fundado por un grupo de exfranquistas que tuvo

escaso éxito electoral en las dos primeras legislaturas, a pesar de que algunos liberales se unieron al partido para las elecciones de 1979. La crisis de la UCD favoreció el desarrollo del partido conservador que en 1982 formó una nueva coalición, la cual tuvo un llamativo éxito electoral. La Coalición Popular se convirtió en el principal partido de oposición y en un posible partido para gobernar. Algunos de los parlamentarios de la UCD se unieron a este grupo aunque la cantidad total no ha sido muy relevante: como se puede ver en el cuadro 1° entorno al 16% de los miembros de la CP fueron miembros anteriormente de la UCD. La proporción de diputados centristas ha permanecido siendo aproximadamente la misma en el resto de las legislaturas, como puede verse al considerar los diputados del grupo del Partido Popular que estaban en el Congreso en 1977 y en 1979 (15% y 14% respecto de 1986).

Desde 1982 en adelante el partido conservador ha tenido una gran renovación y hacia 1986 sólo el 38% habían sido diputados también en 1982. En 1989 el número había aumentado a 54%. Antes de las elecciones de 1989 el partido cambió de líder y de nombre (ahora Partido Popular) e inició un proceso de centralización del poder interno. En 1990 hubo un congreso del partido "de la refundación y la renovación" como partido de centro-derecha tras el cual el partido ha quedado controlado por un nuevo grupo de jóvenes líderes. Esto explica la estabilidad del partido desde 1993, cuando el 70% de los diputados fueron también diputados del grupo popular en 1989. Como consecuencia de ello en 1996 el partido alcanzó la mayoría parlamentaria pudiendo formar Gobierno (4).

3.- LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (RCD)

Como consecuencia del papel central que juegan los grupos parlamentarios en la vida política, el Reglamento del Congreso define y estructura de una forma bastante completa a los grupos.

A) El sistema de los grupos parlamentarios entre 1977 y 1996

En el sistema parlamentario español los diputados tienen que integrarse en un grupo parlamentario desde el principio de la legislatura o desde el primer momento en que los parlamentarios se presentan en el parlamento (al comienzo de los periodos de sesiones) (RDC art. 23). Existe el llamado grupo mixto donde los parlamentarios que no pueden formar un grupo se juntan y desde donde pueden actuar parlamentariamente.

Desde 1982 en adelante, cuando las nuevas normas del Reglamento del Congreso fueron adoptadas, para formar un grupo parlamentario se necesitan 15 diputados como mínimo, o 5 si el partido o la coalición obtienen el 5 % del voto total a escala nacional o el 15% en los distritos electorales donde el partido o coalición hayan presentado candidatura. Como resultado de esta norma no sólo los diputados tienen que ser miembros de un grupo parlamentario sino que éste tiene que ser un grupo grande, importante por su número y, por tanto, fuerte (5).

Otra regla es que los diputados del mismo partido o de

partidos diferentes no pueden formar un grupo parlamentario separado del del partido que les haya incluido en su lista electoral. Consecuencia de esta regla es que en el parlamento español tiene que haber el menor y más estable número de grupos parlamentarios.

Antes de 1982 los partidos con 5 diputados que obtuvieran menos del 15% del voto en los distritos en los que presentaran candidatos tenían permitido formar un grupo parlamentario: tal fue el caso del PSA en 1979. En este momento también era posible formar un grupo parlamentario separado de los diputados de un mismo partido como ocurrió con los grupos socialistas vasco y catalan (v. cuadro 2).

En 1986 cuando el número de diputados en el grupo mixto se incrementó por la crisis de Coalición Democrática - la cual no pudo sobrepasar los resultados electorales obtenidos en 1982-, el Presidente del Congreso de Diputados permitió formar "agrupaciones" dentro del grupo mixto y así demócrata-cristianos y liberales abandonaron el grupo popular y formaron dos agrupaciones. Los comunistas, con el 4,7% del voto a escala nacional, no pudieron formar un grupo parlamentario, por lo que crearon también una agrupación.

Cuadro 2: Los grupos parlamentarios entre 1977 y 1996

CONSTITUYENTE - 1977		I LEGISLATURA - 1979	
G. CENTRISTA	165	G.CENTRISTA ...	168
G. SOCIALISTA ...	105	G.SOCIALISTA ..	98
G. SOC. DE CAT. .	13	G. SOC. DE CAT.	17
G. A.P.	16	G. SOC. VASCOS.	6
G. MIN. CAT	11	G. COAL. DEMOC.	9
G. COMUNISTA	20	G. MIN. CAT....	8
G. VASCO	8	G. COMUNISTA ..	23
G. MIXTO	12	G. VASCO.....	7
- PSP	6	G. ANDALUCISTA.	5
- UDC	2	G. MIXTO	9
- ERC	1	- U.N	1
- EE	1	- HB	3
- P. ARG....	1	- ERC	1
- I. CAST ..	1	- EE	1
		- PAR	1
		- UPN	1
		- UPC	1
II LEGISLATURA-1982		III LEGISLATURA-1986	
IV LEGISLATURA-1989			
G. SOCIALISTA .	202	G. SOCIALISTA ...	184
G. POPULAR	106	G. POPULAR	73
G. CENTRISTA ..	12	G. MIN. CAT.	18
G. MIN. CAT. ..	12	G. VASCO	6
G. VASCO.....	8	G. CDS.....	19
G. MIXTO	10	G. MIXTO: AGRUPACIONES	
- CDS....	2	- DEM. CRIST... 21	
- PCE ...	4	- P. LIBERAL... 11	
- HB.....	2	- IU.....	7
- ERC....	1	G. MIXTO: REST .. 11	
- EE.....	1	- HB	5
		- EE	2
		- PAR	1
		- AIC	1
		- CG	1
		- UV	1
		G. SOCIALISTA ..	175
		G. POPULAR.....	107
		G. MIN. CAT	18
		G. CDS	14
		G. VASCO	5
		G. IU.....	17
		G. MIXTO	4
		- HB	4
		- P.AND ...	2
		- UV	2
		- EA	2
		- EE	2
		- PAR	1
		- AIC	1
V LEGISLATURA-1993		VI LEGISLATURA - 1996	
G. SOCIALISTA .	159	G. SOCIALISTA .	141
G. POPULAR	141	G. POPULAR	156
G. IU.....	18	G. IU	21
G. MIN. CAT....	17	G. MIN. CAT....	16
G. VASCO	5	G. VASCO	5
G. C. CAN	4	G. C. CAN	4
G. MIXTO	6	G. MIXTO	7
- HB	2	- HB	2
- ERC ...	1	- BNG	2
- PAR	1	- ERC	1
- EA	1	- EA	1
- UV	1	- UV	1

=====

G: Grupo; SOC. DE CAT.: Socialistas de Cataluña; A. P.: Alianza Popular; MIN. CAT: Minoría Catalana; PSP: Partido Socialista Popular; UDC: Unión Democrática de Cataluña; ERC: Esquerra Republicana de Cataluña; EE: Euskadiko Eskerra; P. ARG: Partido Aragonés; I. CAST: Independientes de Castellón; SOC. VASC.: Socialistas Vascos; COAL. DEMOC.: Coalición Democrática; U.N.: Unión Nacional; HB: Herri Batasuna; PAR: Partido Aragonés Regionalista (en 1996 es parte del G. POPULAR); UPN: Unión del Pueblo Navarro (desde 1982 es parte del G. POPULAR); UPC: Unión del Pueblo Canario; CDS: Centro Democrático y Social; PCE: Partido Comunista de España; DEM. CRIST: Democracia Cristiana; P. LIBERAL: Partido Liberal; IU: Izquierda Unida; CG: Coalición Galega; AIC: Agrupaciones Independientes de Canarias; UV: Unión Valenciana; P. AND: Partido Andalucista; EA: Eusko Alkartasuna; C. CAN: Coalición Canaria; BNG: Bloque nacionalista Galego.

Fuente: Memorias de Legislatura y datos obtenidos del Archivo del Congreso de los Diputados

B) La disciplina de partido de acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados.

De acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados el parlamento español es un "parlamento de grupos". Los grupos parlamentarios son los agentes principales del Congreso: son quienes forman la Junta de Portavoces, que está encargada de organizar el trabajo parlamentario (la distribución de tiempo), y deciden sobre la composición de los comités parlamentarios, cuestión que está basada en la cuota que cada grupo tiene de acuerdo con su número de diputados.

El punto más importante de las normas reglamentarias es que los grupos se consideran como actores unitarios con una sola voluntad, de tal forma que cuando actúa un grupo parlamentario a través de un representante, su voto vale exactamente el número de diputados que el grupo tiene (regla del voto ponderado). Esto significa que el representante de cada grupo, su portavoz, en cada comisión parlamentaria o en los órganos principales del Congreso vota sustituyendo, o en

lugar, de todo el grupo parlamentario, utilizando el número de votos que el grupo tiene.

El poder de los grupos parlamentarios se hace más impresionante al considerar cómo los diputados pueden y tienen que actuar en el Congreso. Si nos fijamos en el proceso legislativo podemos ver que los diputados pueden presentar individualmente enmiendas totales o parciales a los proyectos legislativos. Sin embargo, todas las enmiendas tienen que ser firmadas por el portavoz del grupo (RCD art. 110). Las proposiciones de ley pueden ser propuestas tanto por los grupos como por los diputados individuales, pero en el segundo caso las proposiciones tienen que ser firmadas por al menos 15 diputados (art. 126.1). En este caso está claro que únicamente si el grupo apoya la propuesta, esta será debatida.

Si consideramos los actos de control parlamentario encontramos también una gran capacidad de presión del grupo sobre los diputados. Debido a que en los debates los únicos que pueden tomar la palabra son los representantes de los grupos parlamentarios, las mociones que terminan en un debate quedan bajo control de los grupos, y lo mismo ocurre con las interpelaciones (que pueden ser presentadas por ambos: grupos y diputados individuales), pues éstas pueden dar lugar a un debate. Además, debido al hecho de que a cada grupo parlamentario le corresponde un número limitado de interpelaciones en cada periodo de sesiones, es una facultad de los dirigentes de los grupos decidir cuándo se pueden presentar interpelaciones.

Solamente las preguntas quedan totalmente reservadas a los

parlamentarios (art. 195), pero en este caso existe el inconveniente de que a cada grupo le corresponde un número limitado, que tiene que administrar la dirección del grupo.

Podemos concluir señalando que la capacidad de actuación de los diputados está controlada de tal forma por los grupos que se puede decir, con Lopez Aguilar (1988:209), que únicamente un diputado puede hablar libremente en los "turnos por alusiones", es decir, cuando en los debates un parlamentario se refiere a otro sin que tal referencia sea el tema central del debate; entonces es cuando el diputado aludido puede hacer su intervención de respuesta sin que medie participación de su grupo. Hay otra posibilidad para que los diputados puedan actuar al margen del control que ejercen los grupos: tal es cuando el Gobierno comparece para informar al Congreso. Entonces los Diputados pueden demandar información adicional.

Finalmente, las normas del Reglamento del Congreso establecen que los recursos económicos y personales quedan en manos de los grupos, que son los encargados de distribuirlos. Los recursos de cada grupo son proporcionales a la fuerza o número de parlamentarios.

En definitiva, el resultado de todo ello es la debilidad del parlamentario individual, que tiene poco campo libre para la iniciativa autónoma.

C) La movilidad entre los partidos

Las normas del Reglamento del Congreso de los Diputados

regulan de una manera restrictiva la movilidad entre los grupos. Un diputado que quiera cambiar de grupo, tiene primero que ser aceptado por el portavoz del grupo al que quiere cambiar, y solamente puede solicitar el cambio de grupo en los cinco primeros días de cada periodo de sesiones parlamentarias. En otro caso el parlamentario tiene que pasar al grupo mixto y permanecer en él hasta el final del periodo de sesiones.

Cuadro 3: Movilidad entre grupos (Transfuguismo)

=====

Constituyente 1977-79

	C		F		Cambio a
G. CENTRISTA (GC)	165	--	157	---	8 GMx
G. SOCIALISTA (GS)	105	--	106		
G. SOC. DE CAT. (GSC) .	13	--	17		
G. M. CAT. (GMC)	11	--	10	---	1 GMx
G. MIXTO (GMx)	12	--	15	---	4 GSC, 1 GS

Primera legislatura 1979-82

	C		F		Cambio a
G. CENTRISTA (GC)	168	--	150	---	13 GMx, 4 GCD, 1 GA, 1 GMC
G. SOCIALISTA (GS)	98	--	97	---	1 GMx
G. SOC. DE CAT. (GSC) .	17	--	16	---	1 GA
G. COAL. DOMOC. (GCD) .	9	--	12	---	1 GC
G. M. CAT. (GMC)	8	--	9		
G. COMUNISTA (GCo)	23	--	22	---	1 GMx
G. ANDALUCISTA (GA) ...	5	--	7		
G. MIXTO (GMx)	9	--	24	---	4 GSC, 1 GS

Segunda legislatura 1982-1986

	C		F		Cambio a
G. CENTRISTA (GC)	12	--	11	---	1 GP
G. POPULAR (GP)	106	--	104	---	3 GMx
G. MIXTO (GMx)	10	--	13		

Tercera legislatura 1986-1989

	C	F	Cambio	a
G. SOCIALISTA (GS).....	184	--	182	--- 2 GMx
G. POPULAR (GP)	73	--	89	--- 2 GCDS, 3 GMX, 1 GMC
G. M. CAT	18	--	19	
G. VASCO	6	--	4	--- 2 GMX
G. CDS	19	--	27	--- 1 GMx
AG. DEM. CRIST	21	--	0	--- 15 GP, 3 GMx, 3 GCDS
AG. P. LIBERAL	11	--	0	--- 6 GP, 3 GCDS, 2GMx
AG. IU	7	--	6	--- 1 GCDS
G. MIXTO (GMX).....	11	--	23	

Cuarta legislatura 1989-1993

	C	F	Cambio	a
G. POPULAR	106	--	105	--- 1 GMx
G. CDS	14	--	12	--- 2 GMx
G. MIXTO	15	--	18	

Quinta legislatura 1993-1996

	C	F	Cambio	a
G. COAL. CAN.	5	--	4	--- 1 GMx
G. MIXTO	5	--	6	

=====
C: Comienzo, F: Fin de la legislatura.

Fuente: Memorias de legislatura y datos obtenidos del Archivo del Congreso de los Diputados

Como se puede observar en el cuadro 3º, los movimientos entre partidos en el Congreso han sido relativamente frecuentes. Como apunta A. Agh (1997) las migraciones entre grupos es una característica de las nuevas democracias, en el caso español, sin embargo, a diferencia de otros países como los del Este de Europa los partidos han sido desde el primer momento muy homogéneos internamente. Por lo que lo característico de España en este periodo es que los cambios de grupo se han debido, por una parte, al proceso de formación de dos grandes fuerzas en la escala izquierda-derecha y, por otra, a que la competición entre los dirigentes se ha desarrollado

mas en el campo electoral que en el estrictamente parlamentario.

Desde muy temprano el partido socialista dominó el centro-izquierda. Sin embargo el centro-derecha ha sido disputado en el periodo por dos grandes grupos, pudiéndose decir que la mayor parte de los cambios de grupo han afectado básicamente a los partidos de centro y derecha que compiten por el mismo electorado (Montero, 1989: 502). De hecho en la cuarta y quinta legislatura no hubo cambios importantes porque el Partido Popular se acabó imponiendo en el ámbito de centro-derecha.

En la legislatura constituyente hubo un gran movimiento desde el Partido Socialista Popular PSP -que estaba en el grupo mixto- hacia el grupo socialista del PSOE, que puede considerarse como un proceso normal de integración de los socialistas en un único partido. Sin embargo, los abandonos del grupo centrista en la primera legislatura se debieron a una crisis en el partido.

Los cambios hacia el grupo popular en la tercera legislatura se produjeron por la suma de parlamentarios de los grupos demócrata-cristianos y liberales que habían sido miembros de la misma coalición electoral en 1986 (Coalición Popular). Estos cambios tuvieron lugar al final de la legislatura con el objetivo de reconstruir la coalición electoral. En la tercera legislatura también hubo unos cambios hacia el partido centrista CDS, que en este momento estaba fortaleciéndose y se consideraba como un posible partido de gobierno para la futura legislatura: la cuarta.

Como conclusión parcial que se obtiene de este apartado es

que las normas del Reglamento del Congreso sobre grupos parlamentarios encajan perfectamente con la fórmula constitucional. Así, se favorece la existencia de un grupo pequeño y poderoso de partidos políticos y se potencia la disciplina de partido impulsando un fuerte liderazgo en cada grupo. Para esto último se establecen especiales dificultades a la acción individual de los diputados y a la posibilidad de los cambios de grupo.

4.- LA ORGANIZACION INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La disciplina de partido se estructura por la organización interna que tienen los partidos y principalmente por las normas y estatutos internos de los partidos. Como muy bien han señalado R. Katz y P. Mair (1992:7) los estatutos y normas internas de los partidos ofrecen una guía indispensable y fundamental sobre el carácter de un partido determinado, y permiten entrar en el análisis de la concepción del poder organizativo, de la autoridad y la forma de legitimidad que operan en el propio partido. Por esta razón para explicar la forma en que están organizados los grupos parlamentarios españoles tenemos que considerar tanto los estatutos de los partidos políticos como los de los grupos parlamentarios, así como las prácticas y procedimientos de actuación de éstos.

A) Los estatutos de los partidos

Algunas de las reglas que determinan el funcionamiento de

los grupos parlamentarios aparecen en los "estatutos de partido" respectivos: generalmente los principios básicos. En primer lugar, los estatutos de los partidos establecen el marco de relación entre el propio partido y su grupo parlamentario. Por ejemplo, el presidente del partido es al mismo tiempo el presidente del grupo parlamentario en el caso del Partido Popular. En Izquierda Unida los estatutos del partido determinan que el presidente y el portavoz del grupo parlamentario, elegidos por el mismo grupo, tienen que ser ratificados en el cargo por el Consejo Federal de la coalición (comite ejecutivo). Ocurre lo mismo en el caso del grupo vasco. Los estatutos del PSOE únicamente mencionan que el grupo parlamentario elige a sus propios dirigentes y que el presidente del grupo es un miembro nato del Comité Ejecutivo Federal del partido.

Por otro lado, los estatutos del Partido Popular, de Izquierda Unida y del PNV establecen que los grupos parlamentarios pueden redactar sus propios estatutos internos, pero éstos habrán de ser finalmente aprobados por la dirección del partido, por sus comités ejecutivos.

En el PSOE sus estatutos regulan la unidad de acción y la disciplina de voto para los parlamentarios, quienes pueden ser sancionados en el caso de que no lo admitan. De forma similar los estatutos del PP establecen que los parlamentarios tienen que actuar de acuerdo con las instrucciones de la dirección del partido.

Una diferencia clara entre los partidos es la relación económica entre el partido y los parlamentarios. En el caso de

los populares el grupo parlamentario es autónomo para administrar sus recursos, por lo que los diputados reciben directamente sus retribuciones del Congreso. Sin embargo para los socialistas, los comunistas y los vascos es el partido quien decide la cuantía de la asignación económica de los diputados, que se maneja por medio de un fondo especial en el que se ingresan las remuneraciones de los diputados procedentes del Congreso.

Los estatutos del PSOE determinan que los parlamentarios que abandonan el partido deben presentar la dimisión como diputados. Pero esto solamente se puede entender como una regla de carácter ético, pues ningún partido puede legalmente forzar a un parlamentario a dimitir. Por otra parte, el PSOE acepta que haya independientes en su grupo parlamentario, es decir, que no sean militantes socialistas, cosa que ha ocurrido en diferentes ocasiones: en tales casos se ha hecho muy difícil solicitar la sujeción del diputado a disciplina del partido, en particular en las votaciones.

B) Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios

La estructura general de los grupos parlamentarios está configurada en los reglamentos internos de los grupos.

Los reglamentos de todos los grupos especifican que hay un "portavoz del grupo", figura que también está perfilada en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios. El portavoz del grupo tiene un papel fundamental ya que es el principal representante del grupo; también es la persona que organiza y dirige al grupo. El portavoz viene a ser el *Chief Whip*, de acuerdo con el modelo británico, y ha de ser elegido.

Entre los populares el portavoz es un cargo diferente del de presidente del grupo. Mientras el presidente es el líder del partido, el portavoz es el *Chief Whip*: encargado organizar y dirigir el trabajo de todo el grupo. Cuando los populares estaban en la oposición el portavoz era el segundo dirigente en importancia del partido y le correspondía sustituir al presidente en el Consejo de Dirección del partido (comité ejecutivo).

Cuando los socialistas estaban en el Gobierno el portavoz era al mismo tiempo el presidente del grupo. Al estar en la oposición el presidente del grupo es el líder del partido -con funciones principalmente representativas- y es diferente del secretario general del grupo -que es el auténtico *Chief Whip*-. Ambos pueden actuar como portavoz del grupo, si bien normalmente esta función corresponde al secretario general del grupo.

Entre los populares el candidato a portavoz es propuesto

por los dirigentes del partido. Entre los socialistas el portavoz es elegido por el grupo. Antes de las elecciones generales de 1993 el grupo parlamentario socialista era homogéneo y estaba unificado, pero desde entonces se formaron dos grandes fracciones compitiendo dentro del grupo (como ha ocurrido en el propio partido e incluso en el seno del Gobierno): los "renovadores", que han tenido la mayoría en el grupo, y los "guerristas". Esta es la razón por la que en 1993, por primera vez, los diputados socialistas tuvieron que elegir entre dos candidatos a la presidencia del grupo mediante voto secreto. De nuevo en Junio de 1993 tuvieron que elegir un nuevo presidente y se produjo otra vez una división en el grupo. En 1996 la elección de este cargo ya no fue motivo de controversia.

El partido elige al portavoz del grupo parlamentario vasco y de la minoría catalana. En el grupo de IU hay un presidente, un vicepresidente y un portavoz. Únicamente el portavoz de IU es el encargado de mantener relaciones formales con los otros grupos.

Los dos grupos parlamentarios mayores del Congreso (socialistas y populares) están organizados de forma parecida. En ambos casos hay asambleas generales (plenos) en los que participan todos los diputados. En el caso de los socialistas los plenos se celebran tres veces al mes: siempre antes de cada reunión plenaria del Congreso. Los populares se reúnen una vez al mes solamente. Mientras los populares utilizan tales reuniones para transmitir información a los diputados, los socialistas tienen debates políticos en tales reuniones. Cuando

un partido está en el Gobierno los ministros participan en las reuniones del grupo respectivo para informar a los diputados de sus proyectos. Los parlamentarios de IU también se reúnen regularmente antes de cada pleno del Congreso para tener un debate político. En el pleno del grupo parlamentario de IU las diferentes propuestas e iniciativas de sus parlamentarios son tomadas en consideración, antes de ser presentadas formalmente ante el Congreso; también se resuelven en el pleno los conflictos que puedan surgir entre los diputados y los coordinadores de los comités parlamentarios del grupo.

Socialistas y populares están gobernados por un comité ejecutivo que es elegido por los parlamentarios. En el grupo parlamentario popular hay sólo un comité ejecutivo formalizado: el Consejo de Dirección. Es un órgano muy numeroso en el que participan no solo dirigentes del grupo parlamentario, sino también del partido. Sin embargo en las reuniones semanales del Consejo sólo suelen participar los principales dirigentes del grupo parlamentario bajo la presidencia del portavoz del grupo.

Cuando los populares estaban en la oposición cada semana que había un pleno del Congreso se producía una reunión los lunes entre el presidente del partido (que era también presidente de cada uno de los grupos parlamentarios que tiene el partido) con los *Chief Whips* (portavoces) de los grupos parlamentarios de las dos cámaras y del Parlamento Europeo, para preparar la estrategia del partido. Después de ésta se producía la reunión de cada Consejo de Dirección de cada grupo parlamentario. Había además una segunda reunión al final de cada semana para revisar las propuestas y enmiendas

legislativas que se discutirán pronto.

El Consejo de Dirección del grupo popular estudia las propuestas legislativas y las diversas iniciativas de los diputados antes de ser presentadas ante el Congreso. Al Consejo, asimismo, le corresponde la designación de los miembros del grupo que participan en las comisiones parlamentarias. El Consejo también toma decisiones relacionadas con la disciplina de partido. El secretario general del grupo - que es un miembro del Consejo- lleva el control de la disciplina del grupo e informa al Consejo sobre las ausencias de los diputados. En el grupo popular hay además un "coordinador de comisiones" que es miembro del Consejo y coordina y supervisa la actividad parlamentaria de los diputados en las comisiones parlamentarias. El "coordinador" se reúne regularmente con el portavoz o representante del grupo en cada comisión parlamentaria.

En el grupo socialista hay un Comité de Dirección que coordina la actividad de todo el grupo parlamentario y, en su caso, también coordina al grupo con el Gobierno. 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. El Comité de Dirección es responsable ante la asamblea general del grupo y en cada periodo de sesiones tiene que haber un voto de confianza al Comité.

En el grupo socialista hay un segundo comité ejecutivo llamado Comité Permanente, que es más amplio que el primero: en torno a los 30 miembros. Este está integrado por la totalidad

de los miembros del Comité de Dirección y todos los coordinadores de comisiones - quienes están al cargo de la coordinación de los diputados socialistas en cada comisión parlamentaria-. El Comité Permanente evalúa las iniciativas legislativas y los actos de control parlamentario de los diputados.

Hay un tercer comité en el grupo parlamentario socialista que controla la participación y el voto de los diputados: el Comité de Disciplina. Este Comité tiene tres miembros y su presidente es un miembro nato del Comité Permanente del grupo. Este Comité se apoya en los coordinadores de comisión, quienes dan información sobre las ausencias de los diputados a las sesiones y votaciones de las correspondientes comisiones. El Comité de Disciplina propone las sanciones a los diputados que tiene que imponer el Comité de Dirección.

C) Procedimientos disciplinarios

En cada grupo parlamentario hay fijado un procedimiento para exigir la responsabilidad del parlamentario que no actúa de acuerdo con la disciplina de partido. Este procedimiento está regulado en los estatutos de los dos principales partidos españoles, socialistas y populares. Para IU sólo hay una breve referencia a esta cuestión en los estatutos. Normalmente corresponde al comité ejecutivo del partido la penalización de los parlamentarios. Los estatutos refieren el tipo de sanciones que pueden ser impuestas, dependiendo de las faltas cometidas. Si, por ejemplo, hay una votación trascendental que requiere

una mayoría cualificada y el diputado está ausente sin justificción, el comité ejecutivo puede imponer una multa de 25.000 pts. en el grupo socialista o 40.000 pts. en el popular. Mientras que en el grupo socialista el partido puede cobrar la multa fácilmente porque los diputados cobran su asignación económica de un fondo que administra el partido, los diputados populares tienen que ser ellos mismos quienes paguen la multa.

El comité ejecutivo de cada grupo puede penalizar otro tipo de actuaciones de los diputados, como por ejemplo un voto contrario a las instrucciones de la dirección del partido. Sin embargo es a la dirección del partido -según los estatutos de los partidos y los reglamentos de los grupos parlamentarios- a quien corresponde la supervisión de los diputados y, en su caso, la dirección puede llegar a expulsar del partido a los diputados indisciplinados. Por otra parte el comité ejecutivo de cada partido es la alta corte competente dentro del mismo para conocer de las apelaciones de los diputados contra las decisiones sancionadoras de los órganos ejecutivos de los grupos parlamentarios.

D) El voto

La disensión en las votaciones no ha sido significativa en el periodo considerado. El estudio de J. Capo sobre el voto de las leyes en las cuatro primeras legislaturas muestra que en tal periodo ha existido un consenso general entre los partidos (v. cuadro 4º). Al considerar 568 leyes y decretos-leyes en las que se ha producido una votación de totalidad, el promedio ha

sido de 223 votos a favor, 28 en contra y 14 abstenciones. Además, las leyes han obtenido un apoyo mayor con los Gobiernos minoritarios que con los mayoritarios: lo que quiere decir que los Gobiernos de la UCD tuvieron el apoyo de parte de la oposición. Esto significa que hay que distinguir entre los Gobiernos de la UCD y los de el PSOE. Antes de 1982 cada proyecto legislativo se tenía que negociar, no sólo entre las familias que formaban la UCD, sino que el Gobierno tenía que llegar a acuerdos con otros grupos parlamentarios, debido al hecho de que le faltaba la mayoría absoluta (Capo et al. 1990: 108). En el caso de los Gobiernos socialistas de la II, III, y IV legislaturas el grupo parlamentario socialista, que era mayoritario, actuaba, en términos de R. Gillespie (1991:431), como un "sello de caucho" que se limitaba a formalizar las propuestas del Gobierno.

Las abstenciones en las votaciones son significativas para caracterizar la disciplina del voto, pero es muy difícil vincular el abstencionismo con la disensión si ésta no se hace explícita.

Cuadro 4: Promedio de votos de las leyes en cada legislatura

	Total	1978	I	II	III
a favor	223	229	237	208	210
en contra	28	7	24	39	34
abstenciones	14	12	12	16	15

Fuente: J. Capo, 1990:99

E) Sustitución de los Diputados

Finalmente, si consideramos el número de sustituciones de diputados (v. cuadro 5º) podemos ver que ha habido un número global de 35-40 por cada legislatura. La cantidad mayor corresponde a la primera legislatura, lo que fue debido al hecho de que un gran número de diputados pasaron a representar a sus partidos respectivos en los parlamentos regionales que se crearon por entonces. En cada legislatura suele haber entre 3 y 4 sustituciones por defunción; del resto, únicamente en torno al 10% son sustituciones debidas a una crisis entre el diputado, que se va, y el partido al que pertenece.

Cuadro 5: Sustituciones de Diputados.

	C	I	II	III	IV	V
G. CENTRISTA.....	5	9	2			
G. CDS.....				2	3	
G. POPULAR			7	9	12	6
G. SOCIALISTA...	1	13	26	21	12	12
G. S. DE CAT ...	1	6				
G. S. VASCOS		2				
G. COMUNISTA -IU..	2	4		1		
G. MIN. CAT.....		7	2	4	2	2
G. VASCO	1	3	2	1	3	1
G. MIXTO.....	1	1			5	1
G. ANDALUCISTA.....		2				

Fuente: Memorias de Legislatura y datos obtenidos del Archivo del Congreso de los Diputados.

Para terminar, desde el punto de vista de la organización de los grupos parlamentarios se puede decir que en cada grupo se puede encontrar una gran integración entre sus miembros basada en una dirección fuerte que coordina al grupo con el

partido - y el Gobierno en el caso de los partidos de Gobierno-
. Hay también una representación unificada de todo el grupo por
medio de los portavoces, tanto en el Congreso como en los
comités parlamentarios. En cada grupo parlamentario principal
hay una red estructurada por los portavoces, que sirve al mismo
tiempo para transmitir instrucciones a los diputados y para
supervisar su actividad. Por lo demás las normas internas y los
estatutos de los partidos no solo protegen a los dirigentes al
asegurar su legitimidad sino que también refuerzan su poder.

5.- CONCLUSIONES

En el caso español la disciplina de partido es realmente fuerte y está bien implantada, hasta el punto de que se puede afirmar que en la práctica el principio constitucional del mandato libre (mandato representativo) de los diputados carece completamente de efectividad. Los parlamentarios españoles siempre actúan de acuerdo con las instrucciones que reciben de la dirección de sus partidos respectivos. La razón de ello es la ley electoral que pone en las manos de las oficinas centrales de los partidos la capacidad de determinar quién aparece y en qué lugar en las listas electorales de los partidos. Además la disciplina de partido se apoya en que los partidos juegan un papel principal en el sistema parlamentario. Como resultado de todo ello los grupos parlamentarios son los actores principales del parlamento.

Tomando en consideración los grupos parlamentarios en particular, podemos comprobar que el grupo socialista, en el que la disciplina de partido es realmente muy fuerte, ha estado más cohesionado y ha sido más estable que ningún otro grupo. Hay varias explicaciones de este hecho: primero y más importante, es que ha sido un partido gobernante durante varias legislaturas con una mayoría cualificada; segundo, porque es un partido de centro-izquierda en el que la disciplina es un valor importante y, finalmente, porque ha sido organizado como un partido de masas que tiene el mayor grado de afiliación en España.

Por otro lado, los grupos conservador y liberal han sido

grupos inestables con muchas renovaciones de parlamentarios. Estos partidos son básicamente partidos electorales con una débil organización. La más importante causa de inestabilidad de los partidos de centro-derecha ha sido la falta de una única organización partidista: siempre ha habido dos partidos compitiendo entre sí, entre los que los diputados se han estado moviendo. Sin embargo desde 1990 el Partido Popular ha seguido el camino adecuado: una joven y nueva dirección ha estado fortaleciendo su organización, dándole la estabilidad y homogeneidad necesaria para convertirlo en un partido de Gobierno. De tal forma que en 1996 el Partido Popular se ha convertido en el único partido nacional de centro-derecha y además en el partido encargado de formar Gobierno.

BIBLIOGRAFIA:

- A. M. ABELLAN: "Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español" en Revista de Estudios Políticos, núm. 84, 1994, pp. 199-215
- Attila AGH and Sándor KURTAN (eds.): The First Parliament, Budapest, Hungarian Centre for Democratic Studies, 1995
- Attila AGH: "Party Discipline in the First Hungarian Parliament, 1990-1994" en S. BOWLER, D.M. FARREL y R.S. KATZ (Eds.): Party Cohesion, Party Discipline and the Organization of Parliaments, Ohio State University Press, 1997.
- Mercedes ALDA and Lourdes LOPEZ: "El parlamento español 1977-1993" en Revista de Estudios Políticos, núm. 81 de 1993, pp. 241-264.

- K. von BEYME: Los partidos políticos en las democracias occidentales, Madrid, CIS, 1986.
- Jordi CAPO: La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica, Madrid, CEC, 1990
- Jordi CAPO et al.: "By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes" en Ulrike LIEBERT y M. COTTA: Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe, London, Pinter, 1990, pp. 92-130
- Pilar DEL CASTILLO: "La financiación pública de los partidos políticos y su impacto en las instituciones representativas" en Angel GARRORENA (Ed.): El parlamento y sus transformaciones actuales, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 80-93
- Ramón COTARELO (comp.): Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986), Madrid, CIS, 1992
- Jorge DE ESTEBAN and Luis LOPEZ: Los partidos políticos en la España actual, Barcelona, Planeta, 1982
- M. GALLAGHER, M. LAVER, P. MAIR: Representative Government in Modern Europe, McGraw-Hill, 1995
- Richard GUILLESPIE: Historia del Partido Socialista Obrero Español, Madrid, Alianza, 1991
- "Factionalism in the Spanish Socialist Party" en Working Papers, Barcelona, ICPS núm. 59, 1992
- R. KATZ y P. MAIR (eds.): Party Organizations, SAGE, 1992
- M. LAVER y K. SHEPSLE: "How Political Parties Emerged From the Primeval Slime: Party Discipline, Intraparty Politics and Government Formation" en S. BOWLER, D.M. FARREL y R.S. KATZ (Eds.): Party Cohesion, Party Discipline and the Organization

of Parliaments, Ohio State University Press, 1997.

-- J. LOPEZ AGUILAR: La oposición parlamentaria y el orden constitucional, Madrid, CEC, 1988

-- José R. MONTERO: "Los fracasos políticos de la derecha española: Alianza Popular" en José F. TEZANOS: La transición democrática española, Madrid, Sistema, 1989, pp. 495-543

-- Alejandro SAIZ: Los grupos parlamentarios, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989

-- M. SANCHEZ DE DIOS: "Las Cortes Generales" en Paloma ROMAN (Ed.): El sistema político español, Madrid, McGraw Hill, 1995

-- "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno" en Política y Sociedad, nº20, pp.35-53

-- Jordi SOLE y Miguel A. APARICIO: Las Cortes Generales, Madrid, Tecnos, 1984.

NOTAS:

(1) Real Decreto-Ley de 18 de marzo sobre Normas Electorales y Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, sobre el Régimen Electoral General

(2) Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos

(3) Se pueden comparar distintos casos sobre la financiación pública de los partidos (en tanto por ciento del total):

	Alemania 1980	Finlandia 1972	Canada 1980	Italia 1979/80	España 1980
Socialista/ Socialdemócrata	23,9	78	27	92	90
Comunista	1,9	26		30,2	43,6
Liberal	32,9	65	29	88,5	
Conservador		62	23	88,8 (MSI)	82,8
Democratacristiano	21,5/17,1	74		59,9	

Fuente: K. von Beyme 1986: 268

(4) El porcentaje de renovaciones del PP ha sido mayor en 1996 que en 1993 debido a que una importante parte de sus parlamentarios se tuvieron que encargar del gobierno de multiples instituciones regionales.

(5) Algunas veces los partidos se ayudan entre sí para formar grupos parlamentarios y de esta manera alcanzar sustentividad en la cámara, además de las ventajas que ello comporta. Así ocurrió en 1993 y en 1996 cuando el PAR cedió diputados para que la CC formara grupo. Poco después los diputados cedidos abandonaron el grupo (ver. cuadro 3)