

Las relaciones entre la sociedad civil y los Grupos Parlamentarios

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS TENDENCIAS POLITICAS DE LA SOCIEDAD Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—2.1. Las sociedades, las ideas y las formaciones políticas.—2.2. Las manifestaciones de las divisiones de la sociedad hasta el fin del Antiguo Régimen.—2.3. El Estado liberal: el surgimiento de los Grupos Parlamentarios y de los partidos políticos. Evolución de los siglos XIX y XX.—2.4. El reconocimiento jurídico de los Grupos Parlamentarios.—2.5. Conclusión.—III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD.—3.1. Los partidos políticos.—3.1.1. Los partidos políticos como instrumentos fundamentales de participación política.—3.1.2. Fórmulas previstas por los partidos políticos para facilitar la relación con la sociedad.—3.2. Los medios de comunicación.—3.3. El derecho de petición.—3.4. Las comparecencias de particulares ante las comisiones. La creación de comisiones no permanentes o subcomisiones en los Parlamentos.—3.5. El trámite de comparecencias en el procedimiento legislativo.—3.6. Las nuevas tecnologías.—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Decía Pérez Serrano que los organismos colectivos que asumen como tarea principal la discusión y voto de las leyes y que son el factor más decisivo en la obra normativa se llaman Parlamentos, recibiendo también otras denominaciones, como cámaras, asambleas legislativas o cuerpos legisladores, entre otras ¹.

En su sentido etimológico, «Parlamento» hace referencia a conversar, de ahí la afirmación de Hauriou de que la tarea de deliberar es la característica esencial de la institución. En su significado político ², la expresión es de origen británico, desde donde extiende su influencia al resto del continente, siendo, por su parte, la denominación «Cortes» la típica castellana.

★ Letrada de las Cortes Generales. Letrada de la Asamblea de Madrid en excedencia voluntaria.

¹ N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, 1984.

² E. Álvarez Conde, *El régimen político español*, Tecnos, 1985.

La denominación de Cortes, tiene su origen en la Edad Media³, habiendo recogido la Constitución de 1978 la de «Cortes Generales», expresión que no goza de muchos precedentes históricos, que tienen, además, un significado muy concreto y que ha sido, unas veces criticada, otras justificada por la doctrina. En este sentido, la acusada distribución territorial del poder que diseñó el Texto Constitucional ha llevado al establecimiento de Parlamentos territoriales, las Asambleas Legislativas propias de las Comunidades Autónomas, que lo son de cada una de ellas, mientras que las Cortes Generales lo son de todo el Estado español⁴.

Pues bien, estas Cortes generales, Asambleas Legislativas y en general, los Parlamentos de los Estados democráticos presentan un conjunto de rasgos propios de su naturaleza jurídica, que están íntimamente vinculados con la problemática de los sujetos que actúan en el seno de los mismos y su organización. Así, la primera reflexión que sugiere la organización del Parlamento es la de su complejidad y volumen⁵. Y ello tanto de desde un punto de vista interno como externo.

Nos interesa resaltar aquí el primero de ellos⁶, pues desde el punto de vista de su estructura morfológica, el Parlamento se ha definido como un órgano colegial, de estructura policéntrica, cimentado en un principio igualitario y no jerárquico, lo cual, jurídicamente se traduce, según la clásica expresión de Biscaretti di Rufia⁷, en el hecho de que sus miembros participan de modo inseparable, simultáneo y paritario en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Así definido, según Pizzorusso⁸, en cada cámara o, cada una de las cámaras del Parlamento, pueden diferenciarse articulaciones representativas, como el pleno y las comisiones (entendiendo que son representativas porque sus decisiones son decisiones del Parlamento), de otras articulaciones internas, pero no representativas, que son asociaciones de derecho privado o de derecho público. En realidad, su calificación depende de la nota en la que nos fije-

³ A fines del siglo XII, en 1188 se convocan las Cortes en el Reino de León. Durante el siglo XIII serán convocadas en otros Reinos de la península. Avanzada la Baja Edad Media se irán convirtiendo en asambleas en las que participan los tres estamentos, el clero, la nobleza y el pueblo, presididas por el rey y en las que los representantes del Tercer Estado ostentaban un mandato imperativo. Su poder disminuyó durante el reinado de los Austrias y, durante el de los Borbones, subsistieron sólo las de Castilla. Resurgen en los comienzos del siglo XIX, con la convocatoria a Cortes Generales de 1810, desarrollándose, a partir de aquí, dentro del marco de la configuración del Estado democrático.

⁴ Algunos autores, entre otros F. Santaolalla López (en *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990), han señalado que la denominación no está suficientemente justificada por la historia constitucional española. También, este autor ha puesto de manifiesto que la denominación supone una diferenciación con las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

⁵ N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, op. cit.

⁶ Desde la perspectiva externa el aspecto estructural se manifiesta que en el Parlamento, para el ejercicio de sus funciones, puede quedar desdoblado. Y en base a este desdoblamiento se han desarrollado los denominados sistemas unicamerales, bicamerales y pluricamerales (menos comunes), según que el Parlamento este integrado por una, dos o varias cámaras, respectivamente.

⁷ Biscaretti di Rufia, *Principios de derecho Constitucional*, Tecnos, 1973.

⁸ A. Pizzorusso, *I gruppi parlamentari*, Pacini, Pisa, 1969.

mos. En este sentido Torres del Moral⁹ se ha referido a ellos como asociaciones privadas investidas o que realizan funciones públicas.

II. LAS TENDENCIAS POLÍTICAS DE LA SOCIEDAD Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Sentadas las premisas anteriores en torno a lo que son los Grupos Parlamentarios, vamos a realizar, a continuación, un breve análisis histórico de cómo se ha relacionado la sociedad con el poder político y de cómo se ha llegado al surgimiento de los Grupos Parlamentarios, primero, y de los partidos políticos después.

2.1. Las sociedades, las ideas y las formaciones políticas

Parece cierto que los principios políticos, las instituciones o las normas se crean a partir de ideas, de convicciones, de juicios de la población, lo que quiere decir, a partir de las convicciones de los individuos. Pero, por otra parte, la historia nos ha demostrado que una convicción enteramente general sobre estos aspectos, nunca ha existido en las sociedades, más que en muy pequeña medida.

Por supuesto que, en cualquier forma política o en cualquier Estado, siempre ha habido, hay y habrá, algunas instituciones sobre cuya necesidad y utilidad estén de acuerdo las diferentes partes de la población. Existirán ideas que se asuman, casi de modo automático, normas cuyo cumplimiento casi nadie pondrá en cuestión. Pero a partir de este mínimo surgen, de inmediato, posturas diferenciadas entre los diferentes sectores. Posturas diferenciadas en los fines que una sociedad quiere conseguir. Pero también posturas diferentes en los medios con que lograr los fines en los que se está de acuerdo. Y claro está existirán, incluso, grupos que se encuentran en posiciones que predicán la superación del sistema o la sustitución del mismo.

Partiendo de la idea anterior, la forma natural de constitución de un partido es la unión de un conjunto de individuos, que coinciden en una o varias finalidades importantes para sus respectivas vidas. Pero la formación de un partido no viene determinada, únicamente, por los factores de la vida de los individuos en una sociedad. Además, para la formación de los partidos, es necesaria la tesis política o el sistema doctrinal político¹⁰, pues donde tales tesis y sistemas ya existen, se les adhieren también personas a quienes interesa ver realizadas las consecuencias de esa teoría. Y ello es así porque, no es sólo la finalidad perseguida la que motiva el actuar humano sino, también, la creencia de que una determinada acción es la correcta.

⁹ A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.

¹⁰ R. Schmidt, «Los partidos como fuerzas formadoras del Estado», en K. Lenk y F. Neuman (ed.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, 1980.

Por otro lado, desde un punto de vista colectivo, se ha señalado reiteradamente que, cuanto menos dura es la oposición de las fuerzas sociales dentro de un pueblo, tanto más atenuada es la lucha de los partidos y más simple la división de los mismos. Y en este sentido, tradicionalmente se ha puesto de manifiesto que si los Estados anglosajones se han preservado de la subdivisión extrema de los partidos políticos, que en algunas épocas ha caracterizado al continente europeo, ello se ha debido a la gran homogeneidad de su sociedad. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estas afirmaciones deben entenderse circunscritas a la cultura política anglosajona que tradicionalmente ha caracterizado las relaciones entre la sociedad civil y el Estado, así como que, en las últimas décadas, se han producido intensas transformaciones en otros ámbitos de la cultura social que hace que dichas afirmaciones puedan ser, ahora o en el futuro, matizadas en alguna medida.

2.2. Las manifestaciones de las divisiones de la sociedad hasta el fin del Antiguo Régimen

En las ciudades de la Grecia clásica, en una sociedad dividida en ciudadanos, metecos y esclavos¹¹, aparecieron las primeras divisiones. Claro está entre los ciudadanos, únicos que contaban en la vida política, hombres libres que se unían en grupos a favor o en contra de determinadas personalidades.

Estas divisiones no se producían de forma organizada, sino de forma espontánea, en torno a alguien que se obligaba a defender los intereses de sus protegidos, recibiendo de ellos, a cambio, el voto como una expresión de su reconocimiento.

Por lo que se refiere a la Edad Media, bajo la forma política del que, en ocasiones, se ha denominado Estado estamental¹², sólo las capas privilegiadas podían influir en los asuntos públicos, ya que la condición de los burgueses y de los campesinos les impedía hacerse valer políticamente. No obstante, en algunas ciudades italianas se produjeron importantes luchas entre facciones en las que participaban grupos de burgueses.

En las monarquías de los siglos XIII a XIX las divisiones políticas fueron alcanzando paulatinamente los salones y las cortes. Temas como la legitimidad o la sucesión al trono tenían sus correspondientes defensores y detractores en el seno de la diplomacia cortesana.

¹¹ G. Sabine, *Historia de las ideas políticas*, Fondo de Cultura Económica, 2002.

¹² En términos estrictos el Estado como nombre y como realidad es una forma de organización política que surge en Europa a partir del Renacimiento.

2.3. El Estado liberal: el surgimiento de los Grupos Parlamentarios y de los partidos políticos. Evolución de los siglos XIX y XX

En los inicios mismos del Estado liberal, los Grupos Parlamentarios nacieron de la práctica parlamentaria, aún sin reconocimiento jurídico y son, por ello, anteriores a los partidos políticos. Y ello es así, porque la necesidad de partidos políticos sólo puede darse cuando el que ejerce el poder se designa mediante elección y no como en el Estado absoluto, donde la sucesión del poder se asentaba en el derecho hereditario.

No obstante, algún autor ha señalado ¹³ que, en la medida en que un Grupo Parlamentario reúne personas con intereses comunes y un modo de ver los problemas y resolverlos, la reunión de los Estados Generales por órdenes era una reunión de grupos, diferenciados, incluso, en el vestido. Pero en ellos sólo podemos ver los precedentes indirectos de los actuales Grupos Parlamentarios. Cuando los Estados Generales se transforman en Asamblea Nacional se hace, ciertamente difícil, en base a los postulados jurídico políticos liberales, la admisión de grupos en su seno. A la antigua división entre órdenes sucede la Asamblea, una e indivisible ¹⁴. En definitiva, del carácter indisoluble del contrato social se deriva la obligación del ciudadano de renunciar a sus intereses particulares a favor de la voluntad general ¹⁵.

Pero eso fue la teoría. La realidad resultó diferente. Al comienzo de la constituyente los Diputados se sentaron mezclados. Pero posteriormente, los representantes de la nobleza y del clero, así como representantes del tercer estado no partidarios de las reformas que se estaban debatiendo, formaron un grupo a la derecha del Presidente. Este es, como reiteradamente se ha señalado, el origen de los términos derecha e izquierda en la política. Así, se habla de partidos políticos y de Grupos Parlamentarios de izquierda o de derecha. Todavía, hoy, se mantiene esta costumbre en los Parlamentos.

El proceso se reafirmó con la Asamblea Legislativa. A la izquierda de la Presidencia se sentarían los jacobinos y los cordeliers. A la derecha, los constitucionales y los independientes.

Pero desde la perspectiva que aquí estamos analizando, interesa encontrar cuál fue la relación, entre la aparición de los Grupos Parlamentarios y la sociedad de fines del siglo XVIII y principios del XIX.

La consecuencia de los cambios políticos fue importante. El fraccionamiento político en el Parlamento es el origen de los partidos burgueses. Así, algunos grupos de parlamentarios que trabajan por unos mismos fines, comienzan a rendir cuentas a la sociedad a través de sus electores, de una manera no del todo regular, pero recibiendo, a su vez, sugerencias para llevar

¹³ Waline, «Les groupes parlementaires en France», *Revue Française du droit Public*, núm. 6, 1961.

¹⁴ El derecho de asociación no quedaría recogido en 1789. Habría que esperar hasta 1848.

¹⁵ Como Hobbes, defensor del Estado absoluto, también Rousseau, en su obra más conocida, *El contrato social*, ve en la formación de partidos un síntoma de ruina de la comunidad.

al Parlamento. Con el transcurso del tiempo, esta relación entre un grupo de parlamentarios y unos electores, organizados al principio muy rudimentariamente, dio lugar a una forma de mediación y se fue configurando un partido político. Nacen así, con posterioridad y gracias a la relación del Grupo Parlamentario con sus electores los partidos políticos burgueses.

El procedimiento no será el mismo con los primeros partidos denominados de masa. Por el contrario, los partidos obreros no surgieron de la actividad de los Grupos Parlamentarios, sino de las organizaciones de los trabajadores que surgieron en la sociedad, fuera del Parlamento. En el último tercio del siglo XIX, la sociedad se había transformado profundamente. El reconocimiento del derecho de asociación y el sufragio universal, no fueron sino el resultado en lo político de profundos cambios económicos, sociales y culturales.

El proceso es el contrario, la sociedad se enfrenta al Estado y el pluralismo social triunfa frente al Estado, simplemente, liberal. El Estado se democratiza y aquellas partes de la sociedad partidarias del Estado liberal, hasta entonces existente, tienen que adecuarse a los nuevos tiempos si quieren tener una presencia importante en el Parlamento. Los partidos de notables liberales y conservadores tuvieron que ir convirtiéndose también en partidos de masa. Tuvieron que adoptar, los modos, las maneras, en definitiva la organización de los partidos obreros. Tuvieron, por tanto, que dirigirse a la sociedad para conseguir sus votos y adaptarse a lo que esta sociedad demandaba. En los inicios del siglo XX el cambio se ha producido. Las relaciones entre los parlamentarios agrupados dentro de las cámaras, según sus tendencias políticas, y la sociedad, cuyos intereses generales y políticos representan, comienzan un nuevo camino.

A partir de la segunda mitad del siglo XX estos partidos de masas de transformarán, a su vez, en los denominados partidos políticos de masa de electores con las características que hoy los conocemos¹⁶.

2.4. El reconocimiento jurídico de los Grupos Parlamentarios

Se ha señalado que el nacimiento de los Grupos Parlamentarios es anterior al de los partidos políticos. Pues bien, el derecho terminó otorgándoles reconocimiento cuando se extiende la práctica, dentro de los Parlamentos, de legislar en comisiones, las cuales en su composición debían reflejar la correlación de fuerzas del pleno de la cámara. Así, en Italia, la institucionalización de los Grupos Parlamentarios ha ido íntimamente vinculada al afianzamiento del sistema de comisiones permanentes y al sistema electoral proporcional. Y en Francia, aunque se reconocerían algo después, ya en 1910 se debatió una moción en dicho sentido.

El reconocimiento se va a producir primero, a nivel reglamentario y más tarde, a nivel constitucional. En Francia el reglamento de la Cámara Baja los

¹⁶ Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

recogió en 1914 y el del Senado en 1921. En Italia¹⁷ se introdujeron en 1920, en una modificación reglamentaria que fue consecuencia de la introducción del sistema proporcional. No ocurrió lo mismo en otros países como Alemania o Bélgica, donde el reconocimiento se hizo esperar más¹⁸.

Por lo que se refiere a su constitucionalización, la francesa de 1946, no los reguló por sí mismos, sino con ocasión de la regulación de otros órganos, como la Mesa de la Asamblea, estableciendo el principio de representación proporcional y, en sentido parecido, la de 1958.

Igualmente las de Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo o Países Bajos, los designan en la medida que son llamados a intervenir en la constitución de ciertos órganos internos de las Asambleas, en un sentido parecido al del artículo 78 de la Constitución española, al referirse la Diputación Permanente.

La Constitución que ha ido más lejos ha sido la portuguesa de 1976¹⁹, que detenidamente reconoce y regula la figura de los Grupos Parlamentarios. Establece sus derechos, en particular, los de disponer de locales de trabajo y personal en la sede de la Asamblea, así como sus funciones.

El modelo inglés, diferente en su concepción al continental²⁰, gira en torno a la Oposición de su Majestad y el Gobierno de su Majestad, en un sistema que busca la eficacia y la agilidad, sobre todo gracias a la figura del *whip*²¹. La importancia de la labor desarrollada en el seno de la Cámara de los Comunes y su incidencia en el funcionamiento de la misma ha venido a significar un cierto reconocimiento jurídico a la manera anglosajona.

2.5. Conclusión

Decíamos en las páginas iniciales que una de las notas que caracterizan la esencia de los Grupos Parlamentarios es la de agrupar a los parlamentarios por tendencias políticas. Hemos visto, del modo más sintético posible, como ha sido la relación de las partes de la sociedad con el poder, históricamente.

Asimismo, podemos decir que los Grupos Parlamentarios, como sujetos que actúan en el Parlamento, aparecen con el advenimiento del Estado democrático liberal a fines del siglo XVIII y principios del XIX. Ello es así, lógicamente, porque la necesidad de Grupos Parlamentarios, así como de los partidos políticos que vinieron después, sólo puede tener lugar, desde el momento en el que los que ejercen el poder son elegidos por la sociedad.

¹⁷ P.Virga, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1948.

¹⁸ Rebollo Delgado, «Los Grupos Parlamentarios en derecho comparado: su configuración y participación en la actividad parlamentaria», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol*, núm. 24, Universidad de Valencia, Valencia, 1998.

¹⁹ Modificada en varias ocasiones posteriormente.

²⁰ En la realidad diaria hay que subrayar que existe una confluencia entre los diferentes sistemas, fruto de la propia evolución de los Estados, con independencia de ciertas prácticas o costumbres propias.

²¹ E. May puso de manifiesto la importancia de los *whips*, como miembros activos del Parlamento que ayudaban al Speaker en la elaboración de la lista de Diputados.

Una vez que el principio democrático ha aparecido, se va fortaleciendo a lo largo del siglo XIX. De la relación de dentro hacia afuera del Parlamento surgen los primeros partidos burgueses. Pero, de la sociedad misma, nacerán los partidos obreros, que determinarán el surgimiento de los partidos políticos, pues pronto, los propios partidos burgueses se verán obligados a transformarse.

La relación ha cambiado. Comienza desde finales del XIX y principios del XX a fluir de fuera a dentro. Son ahora los partidos los que buscan en la sociedad, plural en sus diferentes dimensiones, el voto de los ciudadanos para lograr el mayor número posible de parlamentarios, que ha su vez se integrarán en Grupos Parlamentarios que actuarán en el seno de la correspondiente Cámara. Y su actuación vendrá determinada por las líneas proclamadas por los partidos en el momento de presentarse a las elecciones, en relación con las necesidades de la sociedad y, por supuesto, por el sistema doctrinal propio del partido que, a su vez, no es sino el de una parte de la sociedad que cree en él, con independencia de las puntuales necesidades, fines o modas sociales.

Este importante cambio que se ha producido va a plantear, tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista práctico, algunos problemas en las relaciones entre la sociedad, que elige entre distintos partidos políticos y los parlamentarios, agrupados dentro del Parlamento, en Grupos Parlamentarios. Junto a la concepción teórica de la relación entre los ciudadanos y sus representantes fundamentada en la elección libre y el mandato representativo, existe, en la práctica y superpuesta, otra relación, la de las partes o grupos de la sociedad y los Grupos Parlamentarios, que además de estar fundamentada en la elección libre, esta matizada, mediatizada e influida por los partidos políticos, que, desde la segunda mitad del siglo XX, se han fortalecido, constituyéndose en instrumentos, casi únicos, de participación en el poder político.

III. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD

En las páginas siguientes vamos a examinar cuáles son, en la actualidad, las vías de relación entre los Grupos Parlamentarios y la sociedad y sus grupos e individuos. Lógicamente destaca, entre todas ellas, el partido político, al que la propia Constitución Española considera como el instrumento fundamental de participación política.

Podría, incluso decirse que si se clasificasen las vías de relación, la primera diferenciación la encontraríamos entre los partidos políticos, por un lado, y el resto de formas y cauces de relación, por otro.

Pues bien, dentro de éstas últimas, algunas ya creadas o en proceso de creación u otras que puedan llegar, contribuirán, sin duda, como concluiremos al final de este trabajo, a fortalecer la centralidad del Parlamento.

3.1. Los partidos políticos

3.1.1. *Los partidos políticos como instrumentos fundamentales de participación política*

Los representantes del Antiguo Régimen estaban ligados con sus representados por un mandato imperativo, porque lo eran de determinadas clases, regiones o ciudades, es decir, de intereses sectoriales. Después de las revoluciones liberales, el representante, que lo es de toda la nación, ejerce sus funciones libremente, sin sometimiento a mandato imperativo alguno, precisamente, para que los intereses generales prevalezcan sobre los sectoriales.

Como resultado de las transformaciones que, desde entonces ²², se han producido en los Estados, las relaciones entre la sociedad y sus representantes están mediatizadas por los partidos políticos. Los electores eligen a unos representantes propuestos por partidos políticos que, una vez elegidos, se agrupan dentro del Parlamento según sus tendencias políticas, formando Grupos Parlamentarios que, mayoritariamente, se corresponden con los partidos políticos que han obtenido representación parlamentaria ²³. La relación política se da entre la sociedad y los partidos, de tal manera que los grupos existen en la que medida que un cuerpo electoral ha votado a unos partidos políticos ²⁴.

A su vez, los Grupos Parlamentarios someten a sus parlamentarios a una estricta disciplina en sus actuaciones, que viene, dirigida desde el partido político. Esta cuestión, de naturaleza fáctica y política, viene planteando, desde hace tiempo, problemas jurídicos de cierta importancia, en relación con el mandato de los parlamentarios individualmente considerados.

Efectivamente, y aunque no este el lugar para profundizar en la materia, los parlamentarios gozan, desde que son elegidos, de un mandato representativo, en base al cual ejercen sus funciones libremente, sin sometimiento a instrucción alguna de quien les ha elegido. Mediante la elección, obtienen un derecho a su cargo, de tal manera que, si se examinan los reglamentos parlamentarios, sólo pierden su condición, por lo general, por la anulación de su elección, fallecimiento o incapacidad, por disolución o extinción del mandato de la cámara a la que pertenecen o por renuncia.

En nuestro país, el propio Tribunal Constitucional, que ha llegado a reconocer la titularidad de derechos a los Grupos Parlamentarios, en consonancia con la realidad actual de un parlamentarismo en el que el Grupo Parlamentario es el eje central de la organización y funcionamiento de las cámaras ²⁵, ha insistido en la prohibición del mandato imperativo, de confor-

²² M. García Pelayo, *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, 1986.

²³ Con la excepción del Grupo Mixto.

²⁴ R. L. Soriano Díaz, «El dominio de los partidos: partidos y sociedad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, CEPC, 1999: «... los partidos políticos son, de hecho, el único medio para la participación electoral; la legislación electoral está concebida para ellos (...) el monopolio electoral corresponde al partido y, dentro del partido, a la élite directiva del mismo».

²⁵ M. J. Ridaura Martínez, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre Grupos Parlamentarios», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

midad con el apartado dos del artículo 67 de la Constitución, Se trata de una premisa inamovible desde el punto de vista jurídico.

Pero, junto a esta premisa, es obligado poner de manifiesto el papel que la propia Constitución atribuye a los partidos políticos, en cuyas listas, según la legislación electoral, son elegidos los parlamentarios. Así, dentro del Título Preliminar y, por tanto, como uno de los pilares estructurales del Estado, el artículo 6 de la Norma Fundamental, en su inciso primero, dice que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

A la vista de lo anterior y, desde una perspectiva jurídico constitucional, parece incuestionable el mandato representativo de los parlamentarios, pero también, el papel de los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política. Por otro lado, desde una perspectiva fáctica y política, parece también incuestionable que, junto a la relación elector- representante, existe una relación sociedad-partidos políticos. Pero es que, además, aparece un tercer elemento, cual es que, cuando un elector vota y elige, no lo hace a un representante en concreto (ello sólo podría ser predicable del primero de la lista), sino a un partido político que, previamente, ha seleccionado a sus candidatos, que de ser elegidos formaran el Grupo Parlamentario.

Si avanzamos un poco más, nos encontramos con una situación en la que, cada Diputado de cada Grupo Parlamentario realiza su trabajo de acuerdo con las instrucciones impartidas por su grupo. Pero pueden surgir y, de hecho, han surgido situaciones en las que un parlamentario o grupo de parlamentarios no acatan la disciplina de su grupo o, incluso, lo abandonan. En este momento, la relación elector-representante no se ha roto. Sin embargo, podría pensarse que si se ha producido una cierta ruptura en la relación sociedad-partido, así como en la relación elector-partido.

La solución a este problema es uno de los temas pendientes que el Estado actual tiene que resolver. La solución deberá formularse a través de la legislación electoral y los reglamentos parlamentarios, logrando un equilibrio entre el inciso primero del artículo 6 de la Constitución y el apartado dos del artículo 67 de la misma.

3.1.2. *Fórmulas previstas por los partidos políticos para facilitar la relación con la sociedad*

Los estatutos de algunos partidos recogen fórmulas para facilitar la relación entre los Grupos Parlamentarios y la sociedad.

El artículo 74 de los Estatutos Federales del Partido Socialista Obrero Español contiene la declaración general de que el Grupo Parlamentario Federal del PSOE es el soporte parlamentario permanente del Gobierno cuando éste esté presidido por el propio partido y debe explicar suficiente y profundamente a la sociedad las reformas realizadas desde las instituciones administradas por los socialistas.

Por su parte, el artículo 82, en su párrafo segundo, en relación con los Grupos Parlamentarios de las Comunidades Autónomas y de los grupos socialistas en las Corporaciones Locales, se refiere a los principios fijados en el párrafo anterior.

Asimismo, el artículo 83 dice que en cada circunscripción provincial —o, en su defecto, regional— se creará un Gabinete Parlamentario de Relaciones con la Sociedad, que estará formado por parlamentarios y parlamentarias europeos, nacionales y autonómicos, en colaboración con las correspondientes Secretarías de Relaciones con la Sociedad y sus Grupos y Comisiones Sectoriales, con el fin de potenciar el diálogo social y la conexión de los parlamentarios con los movimientos sociales y ciudadanos de su circunscripción.

En cuanto a los Estatutos del Partido Popular²⁶, el artículo 17 se refiere a las oficinas parlamentarias, los foros, el portal en la red y los servicios de atención al ciudadano. Después de señalar que cualquier ciudadano podrá participar en la vida del Partido a través de las Oficinas Parlamentarias y los Foros del Partido, dice que las Oficinas Parlamentarias se encargarán de recoger las demandas, consultas o sugerencias que los ciudadanos formulen, de forma individual o colectiva, a los parlamentarios del Partido y demás cargos electos.

También, en el último párrafo del artículo, se dice que se encomendará a los servicios de atención al ciudadano en las sedes del partido la recepción de sugerencias, iniciativas y propuestas para hacerlas llegar a los correspondientes órganos del Partido Popular a fin de proceder, en su caso, a su correspondiente tramitación política e institucional.

3.2. Los medios de comunicación

Otra forma de relacionarse la sociedad y los Grupos Parlamentarios son los medios de comunicación, que transmiten lo que ocurre dentro del Parlamento a la sociedad y son, de esta manera, parte activa en la formación de la opinión pública.

Los medios de comunicación social tienen una presencia permanente dentro de las cámaras. Asisten a sus sesiones de pleno y de comisión, así como a las, cada vez más frecuentes, conferencias de prensa que los portavoces de los Grupos Parlamentarios pronuncian en relación con temas políticos de actualidad.

Estas conferencias de prensa dotan de un elevado protagonismo a los portavoces de los grupos, de tal forma que, la televisión o la prensa escrita, no sólo ofrecen la imagen del líder del partido político, sino también y, cada vez más, la del portavoz. Y aunque, desde una perspectiva ideológica, el mensaje hacia la opinión pública pueda ser el mismo, y el hecho cierto es que, lo que

²⁶ Estatutos aprobados por el XV Congreso Nacional del Partido Popular en octubre de 2004.

en todo momento se percibe, es el mensaje de un partido, es interesante destacar el protagonismo que adquiere el Grupo Parlamentario y, a través de él, el Parlamento, contribuyendo a la centralidad de la Institución.

Sin embargo, y en un nivel más general, en algunas ocasiones se pone de manifiesto que los Parlamentos son instituciones que no gozan de gran interés para el ciudadano. En este sentido, Martínez Sospedra ha señalado²⁷ que aparecen, muchas veces, como blanco de críticas ante deficiencias de otros elementos del sistema político. Son las deficiencias del sistema de partido de masas electoral, que se va desarrollando desde mitad del siglo XX, las que se anotan, dice, indebidamente, en la cuenta del Parlamento, puesto que erosiona la comunicación que debe existir entre los electores y los elegidos.

La función de comunicación viene a cubrirse, entonces, por los medios de comunicación social y, en particular, por los que juegan un papel decisivo en la formación de la opinión pública, como los grandes diarios nacionales o regionales. La prensa, según Martínez Sospedra, adquiere un papel político relevante al satisfacer una necesidad existente y se convierte en un actor político que acaba compitiendo con los partidos mismos en la función de orientación y estructuración del electorado²⁸.

A la vista de lo anterior, parece necesario descubrir nuevos cauces para la participación de los ciudadanos en la vida política. La Constitución española, en su artículo 9.2, atribuye a los poderes públicos la función de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, lo cual, no tiene por qué estar reñido con el sistema de democracia representativa²⁹, ni con los partidos políticos y su importante función en los Estados actuales.

3.3. El derecho de petición

En el constitucionalismo europeo es fácil encontrar previsiones en virtud de las cuales los ciudadanos puedan dirigirse al poder legislativo. Así, el artículo 50 de la Constitución Italiana dice que todos los ciudadanos pueden dirigir peticiones a las Cámaras, solicitando medidas legislativas o exponiendo necesidades comunes.

Según Martín Mateo³⁰, «Estados Unidos es el país que más énfasis ha marcado en la aceptación generalizada de la participación de los ciudadanos

²⁷ M. Martínez Sospedra, «Democracia, pluralismo, representación. Consideraciones acerca de la reforma del Parlamento», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4, extraordinario, 1997.

²⁸ Tesis parecida a la expuesta ha sido recogida por otros autores al referirse a la escasa centralidad que en España se otorga al Parlamento. Así, Souto Galán en «La organización de los Grupos Parlamentarios y su relación con la sociedad», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001; quien expone la tesis de J. R. Montero en «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales» en A. Garrarena Morales (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Murcia, 1990.

²⁹ M. Souto Galán, «La organización de los Grupos Parlamentarios y su relación con la sociedad», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

³⁰ R. Martín Mateo, «La intervención de los grupos de interés en la gestión de las leyes», *Anuario de derecho parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001.

en los procedimientos legislativos, mediante el ejercicio del derecho de petición ante los órganos legislativos, y la adopción de medidas complementarias de presión sobre los poderes públicos, vía recurso a la opinión pública». En este sentido, el modelo del «Lobbyng» norteamericano y la legitimidad de las actuaciones de los representantes de los grupos de interés tiene su fundamento en el derecho de petición, recogido en la primera enmienda de la Constitución. Hay que tener en cuenta, además, que el funcionamiento de los grupos de interés americanos está sujeto a formalidades, tales como la obligación de registrarse, respetar un código de buena conducta y emitir informes periódicamente, así como que sus desviaciones o abusos suelen ser sancionados, especialmente, por los medios de comunicación.

En España, el derecho de petición está reconocido en el artículo 29 de la Constitución que, en su apartado primero, dice que todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. Dicha ley es la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición.

Asimismo el artículo 77.1 dice que las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

Hay que decir, a este respecto, que se han generalizado las comisiones de peticiones en la mayor parte de los Parlamentos españoles. Así, la Comisión de Peticiones se recoge en el apartado dos del artículo 46 y se regula, en sus aspectos más básicos, en el artículo 49 de Reglamento del Congreso de los Diputados, así como en el artículo 49 del Reglamento del Senado. Y se recogen comisiones de este tipo en los reglamentos de Parlamentos de Comunidades Autónomas como Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Murcia, La Rioja, Valencia o País Vasco.

El artículo 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que la Comisión examinará cada petición, individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto del Presidente de la cámara al Defensor del Pueblo, a la Comisión del Congreso que estuviere conociendo del asunto de que se trate, al Senado, al Gobierno, a los Tribunales, al Ministerio fiscal, o a la Comunidad Autónoma, Diputación, Cabildo o Ayuntamiento a quien corresponda, pudiéndose acordar también el archivo sin más trámites, acusando recibo de la petición y comunicando al peticionario el acuerdo adoptado.

Además de estas actuaciones, no es difícil encontrar supuestos en la práctica, de peticiones recibidas, en los que el acuerdo de la Comisión de Peticiones es el traslado a los Grupos Parlamentarios, por si los mismos estiman oportuno realizar alguna acción o iniciativa legislativa o de control.

Asimismo, otras comisiones reciben escritos, en relación con materias de su competencia, de personas físicas o jurídicas, con respecto a los cuales suele ser costumbre el envío a los Grupos Parlamentarios, a los efectos que consideren oportunos.

3.4. Las comparencias de particulares ante las comisiones. La creación de comisiones no permanentes o subcomisiones en los Parlamentos

La celebración de comparencias de particulares ante las comisiones parlamentarias es una práctica, que con un fundamento reglamentario más o menos expreso, se va desarrollando e, incluso, consolidando en la mayoría de los Parlamentos españoles.

Los mecanismos son diversos y van, desde la celebración de las mismas ante las comisiones permanentes, hasta la creación de comisiones no permanentes o subcomisiones, supuesto éste último en el que las comparencias se constituyen en el instrumento fundamental de información, a partir del cual la comisión cumple su cometido, bien con la elaboración de un informe, bien con la relación fluida y permanente de la misma con los sectores afectados.

Esta práctica se fundamenta en la posibilidad que, con carácter general, recogen los reglamentos de los Parlamentos en nuestro país, de solicitar la comparencia de particulares ante las comisiones y, con ella particulares, representantes de colectivos, expertos etc... entran en contacto con los Grupos Parlamentarios, ante los que exponen sus necesidades, sus propuestas, inquietudes o conocimientos. A partir de aquí los Grupos Parlamentarios por sí o a través de la comisión canalizarán la información recibida.

El Reglamento del Congreso de los Diputados dispone, a estos efectos, en el artículo 44 que «las Comisiones, por conducto del presidente del Congreso, podrán recabar: (...) 4.º La comparencia de otras personas competentes en razón de la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión».

Como ejemplo de ejemplo de esta práctica puede destacarse en la VII Legislatura del Congreso de los Diputados la subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la discapacidad y perspectivas de futuro³¹ y, en la VIII Legislatura, la creación de la Comisión no permanente para las políticas integrales de la discapacidad³².

Una previsión semejante es la que contiene el artículo 67 de Reglamento del Senado en su segundo párrafo: «Asimismo, podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia».

También este artículo 67 en su párrafo primero, inciso primero, dice que «las Comisiones podrán realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de investigación o Especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información».

En la Asamblea de Madrid, por su parte, la celebración de comparencias de particulares en las Comisiones está regulada en el artículo 211 del

³¹ Mediante Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 29 de febrero de 2002 se constituyó esta subcomisión en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo.

³² Mediante acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de mayo de 2004. Se extinguirá al concluirla Legislatura.

Reglamento de la Asamblea de Madrid, dentro del Título XIII, «De las comparecencias». Según este artículo, otras entidades o personas³³ podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid, por acuerdo de la Comisión competente, en el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1.e) de su Reglamento³⁴, a iniciativa de un Grupo Parlamentario de la quinta parte de los miembros de la comisión competente.

3.5. El trámite de comparecencias en el procedimiento legislativo

En la VIII Legislatura del Congreso de los Diputados viene consolidándose, asimismo, una práctica no prevista en el Reglamento, consistente en la celebración de un trámite de comparecencias antes del final del plazo de presentación de enmiendas, en determinados proyectos de ley.

Dicho trámite se ha venido implantando con la finalidad de que, expertos en la materia o representantes de sectores afectados por la futura regulación, ilustren a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios en la presentación de las enmiendas. Pero además, y desde la perspectiva que aquí interesa, supone un cauce de contacto de los Grupos Parlamentarios con partes de la sociedad a la que están representando. Tiene la virtud de que se realiza dentro del Parlamento, lo que contribuye, sin duda, a aumentar la centralidad de la institución y, de alguna manera, potencia la figura del parlamentario que, aunque en nombre de su grupo, entra en contacto con diferentes sectores de la sociedad, recoge sus sugerencias e inquietudes y las introduce en el seno del Parlamento.

3.6. Las nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías y, en particular, la revolución que en la comunicación ha supuesto Internet, puede ser una vía futura de relación directa de la sociedad y de cada ciudadano con los Grupos Parlamentarios. En la actualidad ya ha supuesto un avance, pero queda casi todo por desarrollar, en el sentido de que, si bien los Parlamentos cuentan, por lo general, con amplísimos medios, no ocurre lo mismo con la sociedad, pues no todos los ciudadanos cuentan con los mismos medios ni con la preparación que exigen las nuevas tecnologías. Por eso, la eficacia de éstas dependerá de una auténtica generalización de las mismas.

³³ Personas diferentes de los miembros del Consejo de Gobierno (art. 209) y de autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid (art. 210).

³⁴ Artículo 70: «1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán: (...) e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo dispuesto en el artículo 211.1 de este Reglamento».

En la actualidad, en todos los Parlamentos de nuestro entorno, tanto extranjeros como nacionales, existen páginas web que disponen de un amplio contenido dirigido a los diferentes sectores de la población. Estas páginas recogen, desde la presentación de la Cámara de que se trate, con su composición, la de los órganos que actúan dentro de la misma, biografías de parlamentarios e incluso recorridos virtuales por sus sedes, dirigidas a la sociedad en general, hasta otras informaciones que aún pudiendo ser consultadas por todos, los son, efectivamente, por personas que trabajan dentro de las propias cámaras u otras que tienen un concreto interés, tales como diarios de sesiones de los plenos y las comisiones, boletines oficiales de las cámaras, bases de datos de documentación, bibliotecas etc.

Pero además de estas páginas, es ya muy frecuente que en los Parlamentos, los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios cuenten con direcciones de correo electrónico, con una mayor o menor accesibilidad según los casos. A través de ellas, ciudadanos, asociaciones o colectivos pueden dirigirse directamente a sus representantes, lo que obligará a éstos, a su vez, a atender y, en su caso, encauzar las inquietudes que detecten.

Con independencia de que estas nuevas tecnologías puedan, incluso, producir transformaciones en el ejercicio de derechos como el de petición, lo importante es que van a venir a crear nuevas tareas a los parlamentarios y a los grupos a los que pertenecen, puesto que quienes a ellos se dirigen, quieren que sean precisamente ellos, sus representantes, quienes les contesten y esperan, al menos, su atención. En este sentido, ha señalado Souto Galán que, partiendo de que, en su mayor parte las condiciones técnicas ya están establecidas, las relaciones de los ciudadanos y los Grupos Parlamentarios van a depender de la voluntad de unos y otros.

IV. CONCLUSIÓN

El Estado contemporáneo ha sido objeto de importantes transformaciones a las que el Parlamento no ha sido ajeno. Como se ha señalado en numerosas ocasiones, se ha pasado del Parlamento en pleno, propio del siglo XIX, al Parlamento en comisión, queriéndose resaltar así la cantidad ingente de trabajo que llevan a cabo las comisiones en el desarrollo de las funciones que el Parlamento tiene encomendadas. Asimismo, se ha pasado del Parlamento decimonónico de individuos al Parlamento de los Grupos Parlamentarios.

Las razones de éste cambio son de signo diverso. Existen, por supuesto, razones organizativas, tales como la simplificación en los procedimientos o en la ordenación de los debates. También, la importancia creciente de la función de control frente a la de legislar, propicia el protagonismo de los grupos. Pero, en último término, no puede negarse que el cambio que supuso, en las sociedades occidentales, la aparición de los partidos políticos ha sido determinante en que, en la actualidad, los Grupos Parlamentarios sean los auténticos sujetos del Parlamento.

Los partidos políticos son, hoy, el principal instrumento participación política y los electores, al elegir a sus representantes, identifican, no tanto a éstos, como a los partidos y a sus líderes. Pero siendo esto cierto, fuera del Parlamento la sociedad sigue evolucionando y corresponde a los poderes públicos promover otras formas de participación. El descubrimiento y desarrollo de nuevas formas de relación entre la sociedad y los Grupos Parlamentarios contribuirá, sin duda, mejorar la centralidad de la institución parlamentaria.