

# Movimientos anticipados en instituciones representativas. Un análisis de caso

**IRENE BELMONTE MARTÍN Y VICTORIA RODRÍGUEZ BLANCO**

Profesoras del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Miguel Hernández

## Resumen

Entre las funciones de los partidos políticos destaca el reclutamiento de las élites políticas y así, consecuentemente, los partidos proponen a sus candidatos numerados en listas cerradas, para un mandato electoral y para una asamblea concreta en cada uno de los procesos electorales. Básicamente, nuestros representantes tienen prevista la duración en su puesto público de cuatro años. Sin embargo, la práctica partidista acostumbra realizar movimientos anticipados en las instituciones representativas cada vez que se inicia un nuevo proceso electoral, alterando así las preferencias electorales manifestadas por los ciudadanos. En este estudio, se describen los movimientos de los grupos políticos parlamentarios en la legislatura actual tanto en el Congreso, Senado y Cámaras Autonómicas analizando cuáles han sido los intereses y motivaciones de los partidos políticos, y especialmente de sus órganos de dirección, para realizar los cambios en los representantes electos.

## Resum

Entre les funcions dels partits polítics destaca el reclutament de les elits polítiques, i així, consegüentment, els partits proposen els seus candidats numerats en llistes tancades, per a un mandat electoral i per a una assemblea concreta en cadascun dels processos electorals. Bàsicament, els nostres representants tenen prevista la durada en el seu lloc públic de quatre anys. No obstant això, la pràctica partidista acostuma a realitzar moviments anticipats en les institucions representatives cada vegada que s'inicia un procés electoral nou, i altera així les preferències electorals manifestades pels ciutadans. En aquest estudi, es descriuen els moviments dels grups polítics parlamentaris en la legislatura actual al Congrés, el Senat i les cambres autonòmiques, i s'analitzen quins han estat els interessos i les motivacions dels partits polítics, i especialment dels seus òrgans de direcció, per a realitzar els canvis en els representants electes.

## **Abstract**

Among the functions of political parties, the recruitment of political elites should be stressed and thus, consequently, in Spain, it is commonly accepted that parties propose their numbered candidates in closed lists for elective parliaments and for a specific assembly in each electoral process. Basically, our representatives are elected for a four years term. However, the practice shows that it is usual to make anticipated movements in order to start a new electoral process altering the preferences of voters. This study describes the movements of the parliamentary political groups during the current term in our Chamber of Representatives, Senate and Autonomic Chambers, analyzing the different interests and motivations from political parties, and especially its management bodies, to perform the changes in the elected representatives.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Sistema de elección de representantes
  1. Las modalidades de voto y los partidos
  2. El Parlamento como institución representativa
  3. Las Asambleas Autonómicas
  4. Deficiencias en la representación
- III. Movimientos en instituciones parlamentarias
- IV. Usos y abusos de las instituciones por los partidos políticos
- V. Conclusiones
- VI. Propuestas de reforma
- VII. Anexos movimientos en las Comunidades Autónomas
- VIII. Bibliografía

## I. Introducción

Las democracias contemporáneas deben su existencia a un invento relativamente moderno: el gobierno representativo. En lugar de participar directamente en la formación de decisiones políticas, los ciudadanos seleccionan a unos legisladores quienes les representan en las deliberaciones de gobierno. La funcionalidad del gobierno democrático dependerá de la relación entre los representantes y representados (Dalton, 2006: 223). De tal forma, el enlace, vínculo o forma de control entre la ciudadanía y los que toman las decisiones políticas constituye una de las cuestiones esenciales a abordar en el estudio y análisis de los sistemas democráticos.

«Nuestra democracia depende en gran medida de las instituciones y de los procedimientos del Estado. La transparencia del proceso de gobierno ha de permitir a los ciudadanos controlar a los políticos para detectar tanto el incumplimiento de las promesas electorales como las prácticas corruptas; en definitiva, para tener la oportunidad de castigar electoralmente (esto es, mediante el voto en las siguientes elecciones) a los gobiernos que han defraudado su confianza» (Sodaro, 2006: 169). La solución aportada por la rendición de cuentas de los cargos electos en las sucesivas elecciones es actualmente generalmente aceptada (e incluso nos parece obvia) (Dahl, 1999: 108), sin embargo la aplicación de los principios de rendición no siempre son lo eficaces que debieran sobre el control de las instituciones. En una democracia fuerte, las distintas instituciones representativas han de ser eficaces al tiempo que transparente su funcionamiento. El objeto de nuestro estudio son las disfuncionalidades, no tanto técnicas, sino más bien de comportamiento, de los principales actores de las instituciones, los representantes electos, a través de papel que les asigna los partidos políticos que los han escogido como candidatos y que los mantienen.

Si los déficits de legitimación democrática están asociados a un divergente planteamiento entre los que toman decisiones democráticas con los que se ven afectados por ellas (Habermas, 2001: 4), entendemos que la renuncia al puesto por el que se ha luchado en la competición electoral y con resultado victorioso, supone un importante menoscabo a la legitimidad democrática que otorgan las elecciones. Al tiempo comprobamos que nuestra normativa electoral impide o dificulta una adecuada y eficaz rendición de cuentas al político que se ha distanciado de su programa y mandato electoral pues la democracia (más bien el papel predominante de los partidos políticos en la misma), en su devenir, matiza, diluye o justifica estos comportamientos de los representantes electos y sus consecuencias políticas.

## II. El sistema de elección de representantes en España

### 1. Las modalidades de voto y los partidos

Los pactos realizados durante la transición política española han asentado las bases de nuestro sistema electoral y de elección de representantes: un Parlamento bicameral regido mediante un sistema de representación proporcional<sup>1</sup> y, un modelo propio de organización territorial que confiere autonomía y poder a las regiones para resolver sus competencias asignadas a través de unas Cámaras regionales elegidas mediante el principio de proporcionalidad.<sup>2</sup> Además y, para evitar repetir errores derivados de inestabilidad política como en el pasado democrático reciente, se acordó la necesidad de afianzar los partidos políticos, como «instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 de la Constitución española de 1978, en adelante CE) que se encontraban muy débilmente implantados tras casi 40 años de organización clandestina durante la de dictadura (Colomer, 2004 : 145).

Así, los protagonistas de nuestra transición política decidieron optar por la modalidad de voto de las listas cerradas bloqueadas para reforzar el papel de los partidos en el sistema político, ya que éstas candidaturas favorecen el control de las cúpulas de los partidos hacia sus miembros y dificultan la posibilidades que éstos tengan éxito si se distancian de las directrices marcadas por la cúpula, hecho que no ocurriría (o al menos en menos medida) en el caso de las listas no bloqueadas y abiertas.

La respuesta a la pregunta si elegimos personas o partidos no es banal ni sencilla. Una primera aproximación a la respuesta evoca a la tipología de los sistemas electorales: mayoritarios o proporcionales. En la gran mayoría de los países, para poder presentarse a una elección se necesita la conformidad, el apoyo logístico y los recursos de un partido pero también unos determinados meritos personales, lo que condiciona que los candidatos independientes sean minoría y su elección más difícil. Allí donde los partidos son máquinas electorales cerradas (*Partitocracia*) los principales actores de la vida política, tienen un gran poder para designar los elegibles y en definitiva, al personal llamado a representar la voluntad popular (Aubet, 200 : 25). Entonces aunque técnicamente estamos eligiendo a personas, por la modalidad de voto de lista cerrada bloqueada, en realidad estamos otorgando al partido un cheque en blanco para que decida quiénes, cuándo y cuánto tiempo los electos serán nuestros representantes en las instituciones. Se pierde por tanto una de los principios democráticos que supone el control de los gobernantes por los gobernados de una manera directa, y se traslada esta actividad a los partidos políticos.

Los partidos políticos deben desarrollar un funcionamiento democrático (artículo 6 de la CE) sin embargo, la democracia interna de los partidos es uno de los retos con los que se encuentra la democracia actual a pesar de los intentos más o menos exitosos de regeneración. Así, los que realmente ejercen el control sobre los electos no son

<sup>1</sup> Los principios de bicameralismo, asimétrico y la aplicación de un método proporcional para la elección de los representantes a la cámara baja, se asientan inicialmente en la Ley 1/1977, de 4 de enero para la Reforma Política y en el Real Decreto-ley 20/77, de 18 de marzo, sobre normas Electorales. Esta normativa provisional fue de aplicación en las elecciones generales de los años 1977, 1979 y 1982 y, se consolidó en la vigente Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

<sup>2</sup> Las regiones han gozado de libertad para determinar su propio sistema electoral para elección de sus cámaras autonómicas. Sin embargo, la práctica ha demostrado una simbiosis con la el sistema de elección al congreso salvo ligeras variaciones en cuanto al tamaño de la cámara, circunscripción y barreras legales.

los ciudadanos sino las cúpulas de los partidos, muy distantes de representar a la ciudadanía y que solo representan a una parte de sus afiliados, en el mejor de los casos.

En definitiva, la utilización de listas cerradas bloqueadas en la elección a la cámara baja y a las diferentes asambleas autonómicas favorece el carácter impersonal de la elección y, consideramos que ésto incita a la inestabilidad, en términos de eficiencia y eficacia, de la institución representativa en cuanto a lo decidido en la papeleta del votante. Todo se convierte en una falacia, pues si como al votante no se le permite establecer preferencias (esta opción el votante la conseguiría con solo desbloquear listas), el partido («a quien realmente se ha votado») se considera con legitimidad para interpretar las preferencias del votante. Si bien el establecimiento de listas cerradas bloqueadas tuvo su sentido en la determinación de las normas electorales durante la transición y posterior consolidación democrática, en estos momentos consideramos que no solo carece del sentido inicial sino que un elemento perturbador que incita a la desafección democrática.

Por otro lado, para la elección de los representantes de la Cámara alta, los candidatos de todos los partidos se presentan en una única lista abierta en el que el votante puede elegir a candidatos de partidos diferentes. Sin embargo, esto no va a suponer ni un mayor control para el ciudadano ni menor para el partido al utilizar la modalidad de voto limitado. El votante tiene, en este caso, un voto múltiple pero limitado.<sup>3</sup> Dado que los partidos solo presentan tantos candidatos como puede elegir el votante y, que los votantes no suelen decantarse por diferentes partidos, el resultado más frecuente (salvo que los votos sean muy parejos entre los dos primeros partidos) es que el partido más votado consiga tres escaños por uno del segundo partido, con los que se consolidan sistemas locales bipartidistas. Así podemos comprobar como en la IX legislatura, el senado presenta un índice de fragmentación partidista más bajo que el congreso, al tiempo que apreciamos una mayor desproporcionalidad (en cuanto a la correspondencia entre votos y escaños).

## **2. El Parlamento como Institución representativa**

Proclama nuestra norma fundamental con contundencia en el artículo 66, «que las Cortes Generales representan al pueblo Español y están formadas por el Congreso y el Senado. Por tanto son ambos, Congreso y Senado, órganos representativos, donde reside la soberanía nacional, que representan al pueblo Español. El Parlamento supone el principal instrumento de legitimación del sistema representativo. Y es precisamente la producción de legitimidad, una de las funciones más importante como tradicional del Parlamento en los sistemas democráticos.

Son los Reglamentos, del Congreso y del Senado los que regulan los denominados grupos parlamentarios, que se presentan como instrumentos articuladores de representación en el seno de las Cámaras y serán los grupos los verdaderos protagonistas acti-

<sup>3</sup> En la elección al Senado se contempla el voto múltiple pero limitado. El votante, en este caso, solo puede votar a tres candidatos con cuatro escaños en liza (provincias peninsulares), a dos en distritos con tres (Mallorca, Tenerife y Gran Canaria) o dos escaños (Ceuta y Melilla) y, a uno en el resto de distritos insulares donde solo se disputa un escaño.

vos del funcionamiento de ellas. Los grupos parlamentarios<sup>4</sup> suponen la proyección en la Cámara de los partidos políticos donde los diputados se adscriben obligatoriamente al constituirse la asamblea y de cuya disciplina y estructura orgánica pasan a depender, sin que haya diputados «individualmente considerados».

Los Grupos eligen a los miembros de la Mesa, conforman la Junta de Portavoces, determinan la composición de las Comisiones, establecen el orden del día de las sesiones, disponen de medios financieros, personales o materiales para realizar su trabajo y, son en definitiva, los protagonistas únicos del quehacer parlamentario, los verdaderos impulsores activos del funcionamiento de la Cámara, quedando ésta configurada, «como un Parlamento de Grupos» (Martínez Sospedra, 1997: 252).

### 3. Las Asambleas Autonómicas

Por otra parte y fruto de nuestro sistema de distribución territorial hay que señalar la consolidación del Estado Autonómico.

Así en el ámbito político la realidad Institucional Española ha evolucionado hacia un sistema plural y complejo donde la dinámica política y la acción pública discurren a través de esferas autónomas diferenciadas (Porrás Nadales, 2006: 127).<sup>5</sup>

Las Comunidades Autónomas pueden considerarse como entidades territoriales que forman parte del Estado, con personalidad jurídica propia y potestad de autogobierno. El Tribunal Constitucional las ha definido como «Corporaciones Públicas de base territorial y de naturaleza política», (STC 24/1981). Son por otra parte los Estatutos de Autonomía, su norma institucional básica y fundamental, que recoge y regula la organización de la Comunidad Autónoma y aunque en un inicio la Constitución fijaba unos órganos mínimos para unas determinadas comunidades, lo cierto es que el mapa autonómico ha quedado homogéneo en cuanto a organización se refiere con independencia del proceso autonómico que tuvieron en su día.

Entre la organización esencial de las Autonomías figura, una Asamblea representativa de los ciudadanos del ámbito territorial propio y que se constituyen cada cuatro años por elección popular y de acuerdo a un sistema representativo.

Todas las Comunidades están dotadas de un órgano representativo, una sola cámara, elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Este órgano representativo de los ciudadanos del ámbito territorial autónomo, tiene denominaciones diversas, en unos casos Xunta, Asamblea o Parlamento y tiene como principales competencias la elección del Presidente del gobierno autónomo, la potestad legislativa o la función de control al Presidente y su gobierno.

De modo análogo al Congreso y Senado, han regulado en sus Reglamentos el funcionamiento de la actividad parlamentaria mediatizada por los Grupos Parlamentarios, como proyección de los partidos políticos.

<sup>4</sup> No hay una definición constitucional que delimite claramente «grupo parlamentario», la única referencia del texto de la carta magna la marca el artículo 78 cuando expresa «en cada Cámara habrá una Diputación permanente compuesta por un mínimo de veintinueve miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica». Los artículos 23 y siguientes del Reglamento del Congreso así como los artículos 27 y siguientes del Reglamento del Senado, regulan la obligatoriedad de diputados y senadores de adscribirse a un grupo parlamentario, pero sin que en ningún caso se señale una descripción jurídica de «grupo parlamentario».

<sup>5</sup> Porrás Nadales, J., 2006, considera que el modelo organizativo desarrollado por las diferentes Cámaras territoriales ha seguido unas pautas similares e inspiradas en el Reglamento del Congreso, apostando por un modelo de relaciones legislativo-ejecutivo, que ha permitido a su vez una razonable estabilidad gubernamental, incluso «en supuestos de fuerte fragmentación de las Cámaras».

#### 4. Deficiencias en la representación

Si bien hemos dicho que el Parlamento es la institución representativa por antonomasia, también es cierto que hoy nadie discute que asistimos a una cierta crisis del papel representativo llamado a desempeñar por las cámaras elegidas por los ciudadanos.

El dominio de los partidos políticos, fruto del sistema electoral y de la relevancia constitucional que nuestra norma superior otorgó a estos actores políticos nos muestran cierto distanciamiento de los representantes con los representados. El peso del partido político se transforma en el peso del grupo parlamentario y los diputados dejan de representar «la voluntad popular» para pasar a representar «la voluntad del grupo-partido parlamentario». Son los grupos parlamentarios los que tienen la iniciativa, median y controlan la totalidad de las actividades que se desarrollan en las Cámaras y poco margen queda para el diputado individual. Son en definitiva los grupos parlamentarios los verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria.<sup>6</sup>

Así pues, poca autonomía queda para el parlamentario raso, sólo son visibles los portavoces del grupo o de las comisiones de trabajo. Su capacidad de decisión es mínima, y sus iniciativas individuales deben pasar el dictamen favorable del Grupo, y lo que es peor, la organización parlamentaria no da cabida procedimental a la iniciativa individual. De este modo asistimos a una contradicción, el diputado lo es de «toda la Nación», y además no estará vinculado por mandato imperativo, pero sin embargo está sujeto a la disciplina férrea del Grupo- Partido político.<sup>7</sup>

No hay que olvidar por otra parte que este dominio partidista afecta al rendimiento político del parlamento mismo y si en los primeros años de la democracia los partidos políticos favorecían el debate, la discusión y el consenso en el seno de la institución deliberativa por excelencia, el fortalecimiento extremo del papel de los partidos, y su control sobre las instituciones ha devenido en una crisis de representación que se manifiesta de múltiples modos, así no debe olvidarse y es sólo un ejemplo, el papel minusválido que desempeña la Asamblea representativa cómo órgano de control al gobierno, cuando éste, es del mismo partido, que controla mayoritariamente la Institución Parlamentaria.<sup>8</sup>

6 Balaguer Callejón, M. L., 2001 considera que es el grupo Parlamentario aquella institución que constituye el centro de la actividad política del partido, que marca la centralidad política y en este sentido la dependencia del parlamentario respecto del grupo parlamentario es total. Sin embargo, continúa la autora, la Constitución reconoce el derecho individual de los ciudadanos a la participación política, pero no reconoce «un derecho de los partidos políticos a la participación política», ello evidentemente nos lleva a contradicciones en el seno de la representación política, y en última instancia en casos extremos de enfrentamiento entre el diputado con su grupo parlamentario puede originar «transfuguismo» con los efectos negativos que ello comporta, para el partido, y para la institución. Puede verse al respecto Rodríguez Blanco V., 2008.

7 El verdadero control del parlamentario, a modo individual, no lo realiza, en la práctica el votante, sino el partido político, al que pertenece, manteniendo una rígida disciplina sobre el comportamiento de los parlamentarios a través del grupo parlamentario correspondiente; Balaguer Callejón M. L., 2001; p.43.

8 Cano Buesa J., 2001, señala acertadamente que la verdadera transformación estructural del parlamento viene producida por la irrupción del partido en la Cámara, poniendo al descubierto dos claras ficciones, de una parte, «el mito del mandato representativo que se mutua en imperativo como consecuencia del ejercicio de la disciplina parlamentaria, de otra parte, las dificultades para que la Cámara ejercite la actividad de control al existir una mayoría parlamentaria que apoya y sostiene al gobierno[...]» Cano Buesa, J., p 53.

### III. Movimientos en instituciones parlamentarias

#### 1. Cámaras Autonómicas

COMUNIDAD AUTÓNOMA*	Escaños	Movimientos*****	%
<b>1. ANDALUCÍA**</b>			
GP Socialista PSOE	56	9	16,1
GP Popular PP	47	-	-
Grupo IU-Verdes	6	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>109</b>	<b>9</b>	<b>8,25</b>
<b>2. ARAGÓN</b>			
GP Socialista PSOE	30	3	10,00
GP Popular PP	23	-	-
GP Partido Aragonés PAR	9	-	-
GP Chunta Aragón CHA	4	-	-
GP IU. Aragón MIVA	1	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>3</b>	<b>4,47</b>
<b>3. ASTURIAS</b>			
GP Socialista PSOE	21	-	-
GP Popular PP	20	-	-
Grupo IU-Verdes	4	2	50,00
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>2</b>	<b>4,44</b>
<b>4. ISLAS BALEARES</b>			
GP Popular PP	28	4	14,28
GP Socialista PSOE	16	5	31,25
GP PSOE-EIVISS	6	-	-
GP PSM-Entesa Mallorca	4	1	25
GP Unión Mallorquina UM	3	1	33,33
GP Socialistas de Menorca-Entesa PSM-Verdes	1	-	-
GP Agrupación Independiente AIPF	1	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>11</b>	<b>18,64</b>
<b>5. CANARIAS</b>			
GP Socialista Canario-PSOE	26	5	19,20
GP Colación Canaria	19	1	5,26
GP Popular PP	15	3	20,00
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>9</b>	<b>15,00</b>
<b>6. CANTABRIA</b>			
GP Popular PP	17	1	5,88
GP Región-GR	12	1	8,33
GP Socialista PSOE	10	3	30,00
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>5</b>	<b>12,82</b>



COMUNIDAD AUTÓNOMA*	Escaños	Movimientos*****	%
<b>7. CASTILLA Y LEÓN</b>			
GP Popular PP	48	1	2,08
GP Socialista PSOE	33	4	12,12
Grupo Mixto, Unión del Pueblo Leonés	2	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>5</b>	<b>6,02</b>
<b>8. CASTILLA-LA MANCHA</b>			
GP Socialista PSOE	26	-	-
GP Popular PP	25	4	7,84
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>4</b>	<b>7,84</b>
<b>9. CATALUNYA ***</b>			
GP Convergencia y Unión CIU	48	3	6,25
GP Socialista PSC-PSOE	37	12	32,43
GP Esquerra Republicana de Catalunya ERC	21	6	28,75
GP Popular PP	14	2	14,28
GP Iniciativa per Catalunya -Esquerra Unida IPC-EU	12	-	8,33
GP Ciutadans per Catalunya	3	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>24</b>	<b>17,77</b>
<b>10. EXTREMADURA</b>			
GP Socialista PSOE-Regionalistas	38	2	5,26
GP Popular PP-EU	27	1	3,70
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>3</b>	<b>4,61</b>
<b>11. GALICIA ****</b>			
GP Popular PP	38	8	21,05
GP Socialista PSOE	25	-	-
Grupo BNG	12	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>8</b>	<b>10,67</b>
<b>12. COMUNIDAD DE MADRID</b>			
GP Popular PP	67	-	-
GP Socialista PSOE	42	-	-
Grupo Izquierda Unida	11	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>13. REGIÓN DE MURCIA</b>			
GP Popular PP	28	2	7,14
GP Socialista PSOE	15	2	13,33
Grupo Mixto	2	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>4</b>	<b>8,88</b>

COMUNIDAD AUTÓNOMA*	Esaños	Movimientos*****	%
14. NAVARRA			
GP Unión del Pueblo Navarro UPN	22	5	22,72
GP Coalición Electoral Nafarroa Bai	12	-	-
GP Partido Socialista de Navarra (PSN-PSOE)	12	1	8,33
Agrupaciones de Parlamentarios Forales	2	-	-
Convergencia de Demócratas de Navarra			
Agrupaciones de Parlamentarios Forales			
Izquierda Unida-EZKER	2	-	-
Batua de Navarra (IU/EBN)			
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>6</b>	<b>10,00</b>
15. PAÍS VASCO****			
GP Partido Nacionalista Vasco PNV	30	1	3,3
GP Socialista PSOE	25	8	32,00
GP Popular PP	13	-	-
GP Aralar	4	-	-
GP EA	1	-	-
GP Esquer Batua EB	1	-	-
GP Unión Progreso y Democracia UPD	1	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>9</b>	<b>12,00</b>
16. LA RIOJA			
GP Popular PP	17	4	23,5
GP Socialista PSOE	14	1	7,14
GP Mixto	2	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>15,15</b>
17. COMUNIDAD VALENCIANA			
GP Popular PP	54	7	12,96
GP Socialista PSOE	37	3	8,10
Grupo Esquerra Unida-Bloc-Verds	4	3	75,00
-Izquierda Republicana:			
Compromís del País Valencià			
Agrupació de Diputats i Diputades	3	-	-
no Adscrits			
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>13</b>	<b>13,13</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Asambleas Autonómicas.

\* Composición y movimientos referidos a la VII legislatura 2007-2011, salvo Comunidades históricas.

\*\* VIII legislatura (2008-2012)

\*\*\* VIII legislatura (2006-2010)

\*\*\*\* VIII legislatura (2009-2013)

\*\*\*\*\* VIII legislatura (2009-2013)

\*\*\*\*\* Movimientos registrados desde la constitución de la asamblea hasta el 21 de julio de 2009.

## 2. Congreso de los Diputados. IX Legislatura (2008-2012)

GRUPO POLÍTICO	Escaños	Movimientos*	%
GP Socialista PSOE	169	25	14,79
GP Popular PP	153	9	5,88
GP CIU	10	-	-
GP EAJ-PNV	6	-	-
GP ERC-IU. ICV	5	-	-
GP Mixto	7	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>350</b>	<b>34</b>	<b>9,71</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Congreso

### Notas

1. Se constituye el 1 de abril de 2008 (\*Movimientos registrados desde la constitución de la asamblea hasta el 21 de julio de 2009).

2. Se producen cambios en diversas fechas: de 2008, el 21 de abril, 22 de abril, 30 de abril y 6 de octubre; de 2009, 20 de abril, 22 de abril, 13 de julio y 14 de julio.

3. Motivos: algunos cambios coinciden con la constitución de gobierno, otros por elecciones gallegas y vascas, los 4 últimos movimientos por elecciones Europeas, tanto en PSOE como en PP.

## 3. Senado

GRUPO PARLAMENTARIO	SENADOR	S. ELECTOS	MOVIMIENTOS DE ELECTOS	S. DESIGNADOS	MOVIMIENTOS DE DESIGNADOS	MOVIMIENTOS TOTAL Y %
GP Popular	122	99	7	23	1 + 2 = 3	10 8,19 %
GP Socialista	104	86	12	18	2 + 1 + 1 = 4	16 15,38 %
GP Entesa Catalana de Progrés	16	12	-	4	-	-
GP Catalán Convergència i Unió	7	4	3	3	-	3 42,85 %
GP de Senadores Nacionalistas	5	2	14	3	2	16 320 %
GP Mixto	8	4	3	4	-	3 37,5 %
<b>TOTALES</b>	<b>262</b>	<b>207</b>	<b>39</b>	<b>55</b>	<b>9</b>	<b>48 18,32 %</b>
			<b>18,36 %</b>		<b>16,36 %</b>	

Fuente : Elaboración propia a partir de datos del Senado

El Senado se constituye el 1 de abril de 2008.

Fechas de bajas en el grupo parlamentario popular: 15/04/2008; 26/06/2008; 22/10/2008; 10/11/2008; 26/06/2008; 30/04/2009.

Fechas baja en el partido socialista 29/06/2008; 13/05/2008; 07/07/2008; 23/12/2008; 17/09/2008; 23/04/2009; 30/04/2009; 05/05/2009; 11/06/2009.

Grupo catalán de CIU: los tres movimientos el 09/04/2008.

Grupo de senadores nacionalistas vascos: 6 movimientos 09/04/2008; 02/07/2009; 2 el 08/07/2008; 13/01/2009; 11/06/2009.

Movimientos registrados hasta el 21 de julio de 2009.

## IV. Usos y abusos de las instituciones por los partidos políticos

### 1. Cámaras Autonómicas

- a) En un principio, consideramos que el comportamiento de los partidos políticos en la representación electa de las Cámaras Autonómicas siguen unas pautas razonables. Pero ocurre que muchas Asambleas, superan el 10 por ciento de los movimientos totales en un año, cantidad que nos parece elevada pues muchos cambios pueden prevenirse anticipadamente, por ejemplo los que proceden por nombramiento de miembro del gobierno autónomo.  
Así superan este umbral las comunidades de: Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana.
- b) Los principales movimientos son coincidentes con la formación del gobierno, de forma que los representantes del legislativo renuncian al acta de diputado autonómico para formar parte del gobierno. El ejemplo más reciente de este comportamiento, se refleja en el Parlamento vasco recientemente constituido (3 de abril de 2009) con un porcentaje de movimientos del 12 por ciento en menos de 2 meses, en el partido político que lidera la formación del gobierno.
- c) También hemos observado que cuando son necesarias coaliciones de gobierno (caso Cataluña, gobierno tripartito), todos los partidos que conforman la coalición se ven afectados por los movimientos de sus representantes electos.
- d) Se aprecian otros movimientos en las cámaras que no obedecen tanto a una justificación institucional sino a un interés partidista. Esto sería el caso en el que el recién elegido diputado autonómico renuncia a su acta para formar parte de otra competición electoral. El interés del partido en este caso, puede interpretarse en un doble sentido: en primer lugar, para reforzar las candidaturas y aprovechar un determinado liderazgo y, en otro sentido, para diluir la influencia de candidato en su distrito o ámbito interno del partido por resultarle incomoda.
- e) Los movimientos que consideramos partidistas, los hemos relacionado con fechas electorales de impacto: Elecciones Generales. Al mismo tiempo, también la institución parlamentaria nacional registra movimientos ante la proximidad y tras la celebración de las elecciones autonómicas (en 2009, esto se observa con contundencia en las elecciones gallegas y vascas).
- f) Consideramos que estos abusos de los partidos políticos para «colocar» a sus candidatos en otros puestos «que les resultan más rentables», tiene especial relevancia cuando el puesto a mover es el del político que, inicialmente se presenta como candidato a presidente, resulta elegido por los ciudadanos y finalmente es investido presidente, dejando huérfana la presidencia de la Comunidad Autónoma en un breve plazo de tiempo.

## 2. Congreso

- a) Nuestra institución representativa por excelencia, se constituye el 21 de abril de 2008. Tras un año de su constitución, se ha producido casi un 10 por ciento de movimientos.
- b) Lógicamente y reproduciendo el comportamiento de las cámaras autonómicas, se dan más movimientos en el partido encargado de formar gobierno al asumir por constitución de ejecutivo (Diputados que renuncian para ser Ministros, Trinidad Jiménez) o para asumir nuevas responsabilidades en el partido (Leire Pajín).
- c) La presidencia del congreso es un cargo institucional que representa a la tercera institución del Estado, detrás del Rey y Presidente de gobierno, al ser la máxima autoridad de la cámara de representación de los intereses ciudadanos. Por tanto, entendemos una falta de respeto a la institución que se avance, con meses de anticipación a la celebración de las elecciones, la persona encargada de presidirla pues este cargo debe ser elegido (Reglamento Congreso, artículo 37) por los representantes electos por los ciudadanos.

## 3. Senado

- a) Lo primero que nos llama la atención del estudio de la cámara de representación territorial, es la existencia de puestos sin cubrir (Leire Pajín) que coincide con las vacantes de los senadores designados por comunidades autónomas, lo que desvirtúa el principio de representación que le asigna la Carta Magna.
- b) La movilidad de los representantes en el Senado es mayor que los registrados para el Congreso.
- c) Se observa una mayor movilidad entre los parlamentarios de los grupos políticos minoritarios, especialmente aquellos que tienen dificultad para formar grupo propio. De esta forma, el reglamento del Senado habilita el préstamo de senadores entre grupos (que puede ser inicial o sobrevenido). Aunque legalmente esta actuación no puede ser considerada como fraudulenta (Tomás, 2002: 71), si consideramos que se desconecta la voluntad del votante que ha emitido una papeleta nominal en su circunscripción provincial para que luego su representante pase a engrosar la lista de otro grupo parlamentario de corte nacionalista (caso: grupo catalán de CIU y grupo de senadores nacionalistas vascos).
- d) Las fechas de los movimientos de senadores observados siguen las mismas tendencias que las manifestadas en las cámaras autonómicas y en Congreso de los Diputados.

## V. Conclusiones

Del presente trabajo se desprende como conclusión manifiesta, que los partidos políticos usan y abusan de los puestos públicos electos de forma autónoma y sin rendición de cuentas. A partir de ésta podemos establecer las siguientes consideraciones:

1. Esta práctica es compartida por los grandes partidos sin distinción y, se observa que se da con más frecuencia en los partidos que gobiernan, afectando incluso en estos casos, a los partidos menores con los que forman coalición.
2. A los ciudadanos les queda poco margen ante «esta actuación» y de hecho votan unos candidatos «cerrados» con la previsión de un mandato de cuatro años y, en algunos casos se quedan sin el «representante votado» a los pocos días de haber sido elegido.
3. El poder de los partidos se ha excedido en detrimento del parlamentario individual y, por supuesto en detrimento del votante, que aunque elige una determinada candidatura, «se la mutan por otros integrantes» al poco tiempo de las elecciones.
4. Este actuar de las cúpulas directivas de los partidos políticos, consistente en «mover a representantes», se transforma también en un poder sobre el grupo parlamentario que anula las posibilidades «de hacer» a los diputados individualmente considerados.
5. El poder legalmente concedido a los partidos para el préstamo de los parlamentarios, es tal que permite que senadores elegidos para una circunscripción pasen a formar parte de un grupo territorial distinto deslegitimando la voluntad del votante.
6. Finalmente, consideramos que esta capacidad de los partidos para «mover» anticipadamente cargos públicos provoca, cuando menos, una disminución de legitimidad a la institución, cómo Cámara de representación de los ciudadanos y de sus territorios, para convertirse en «cámara de representación de los partidos» al tiempo que debilita la democracia en su esencia.

## VI. Propuestas de reforma

El predominio de los grupos parlamentarios, se produce no sólo por la mera táctica del funcionamiento de los partidos que actúan pendientes de sus dirigentes sino también por el juego normativo que facilita tanto la ley electoral como los Reglamentos Parlamentarios.

Así los parlamentarios individuales, no pueden, por ejemplo, presentar por sí solos una proposición de ley sino que necesitan agruparse con otros, mientras que los grupos lo pueden hacer únicamente con la firma de su portavoz.

Además para recabar datos, informes o documentos de las administraciones públicas, también necesitan dar conocimiento de ello al respectivo grupo, (artículo 7 RC).

¿Cómo puede ejercer correctamente su función un diputado, si para algo tan básico como es la obtención de información, no tiene una plena autonomía?

También es potestad de los grupos, mantener y sustituir a los miembros de las Comisiones, con lo que los diputados quedan a expensas de lo que decida el portavoz del grupo respectivo.

Igual ocurre con los debates, que se realizan a través de los portavoces, donde los Reglamentos vienen a reducir de modo ilegítimo la libertad de expresión que la Constitución reconoce a los parlamentarios (Santaolalla, 1989: 62).

Concluimos con dos grandes propuestas de reforma:

1. Habría que modificar los Reglamentos de modo que permitieran una mayor autonomía a los parlamentarios en lo que respecta a la presentación de iniciativas, o proposiciones de ley, atenuando así la disciplina férrea que ejerce el grupo político sobre los representantes.
2. Abogamos por las listas cerradas y no bloqueadas, que por una parte dan protagonismo a los partidos a la hora de confeccionarlas, pero permiten «un elemento corrector» a los votantes a la hora de elegir entre diversos candidatos.

Este hecho supondría un reforzamiento legítimo para los parlamentarios democráticamente elegidos de modo, que los partidos se mostrarían mas cautelosos a la hora de realizar movimientos anticipados entre los representantes elegidos con gran respaldo electoral. Esta reserva redundaría positivamente en los partidos políticos, al optimizar la percepción ciudadana de la democracia interna de estos importantes actores públicos.

## Bibliografía

- ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A., 2001: *Política y Gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ÁLVAREZ CONDE, E., 2000: *Curso de derecho constitucional. Los órganos constitucionales*. Madrid: Tecnos.
- ANDUIZA, Eva y BOSCH, Agustí, 20014: *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- AUBET, Maria José, 2000: *Ciudadanía y representatividad. Los sistemas electorales de Europa*. Barcelona: Bellaterra.
- BALAGUER CALLEJÓN, M.L., 2001: «La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico—Constitucional Español», *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, 10: 39-50.
- CANO BUESA, J., 2001: «Grupos parlamentarios y representación política», *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas* 10: 51-65.
- COLOMER, Joseph M., 2004: *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- DAHL, Robert A., 1999: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid. Taurus.
- DALTON, Russell J., 2006: *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: CQ Press.
- HABERMAS, Jürgen, 2001: «El valle de las lágrimas de la globalización», *Claves de la Razón Práctica*, 109, enero-febrero.
- MARTINEZ SOSPEDRA, M., 1997: «Democracia, pluralismo y representación, consideraciones acerca de la reforma del Parlamento», *Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, 4: 239-277.
- PANIAGUA SOTO, J., 1999: «¿Que Senado?, reflexiones en torno a las propuestas de reforma» *En torno a la democracia en España*. Madrid. Tecnos.
- PORRAS NADALES, J., 2006: «Los parlamentos autonómicos», *Mediterráneo Económico*, 10: 127-139.
- RAMIREZ, Manuel, 2006: *Siete lecciones y una conclusión sobre la democracia establecida*. Trotta.
- RODRIGUEZ BLANCO, V., 2008: «Algunas reflexiones sobre el transfuguismo político», *Revista de la Facultad de Sociales y Jurídicas de Elche*, I: 289-306.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 1989: *El Parlamento en la encrucijada*. Eudema. Madrid.
- SODARO, Michael J., 2006: *Política y Ciencia Política. Una introducción*. Madrid. Mc Graw Hill.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz, 2002: *El transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales.

## Recursos de Internet

- <www.congreso.es>  
<www.senado.es>  
<www.parlamentodeandalucia.es>  
<www.cortesaragon.es>  
<www.jgpa.es>  
<www.parlamentib.es>  
<www.parcn.es/>  
<www.parlamento-cantabria.es/>  
<www.ccy1.es/>  
<www.cortesclm.es/>  
<www.parlament-cat.net>  
<www.asambleaex.es/>  
<www.parlamentodegalicia.es/>  
<www.asambleamadrid.es>  
<www.asambleamurcia.es/>  
<www.parlamento-navarra.es/>  
<www.parlamento.euskadi.net/>  
<www.parlamento-larioja.org/>  
<www.cortsvalecianas.es>



## VIII. Anexos: movimientos en Comunidades Autónomas

### Andalucía

Se constituye el 3 de abril de 2008. Se producen movimientos; (6/4/2008), (29/4/2008), (20/5/2008) (18/6/2008), (17/4/2009), (23/4/2009) (5/5/2009), (20/5/2009), (22/6/2009).

ANDALUCÍA	Escaños	Movimientos	%
GP Socialista PSOE	56	9	16,1
GP Popular PP	47	-	-
Grupo IU-Verdes	6	-	-
TOTAL	109	9	8,25

### Aragón

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen cambios; (8/7/2007), (18/7/2007) y (15/4/2008).

ARAGÓN	Escaños	Movimientos	%
GP Socialista PSOE	30	3	10,00
GP Popular PP	23	-	-
GP Partido Aragonés GR PAR	9	-	-
GP Chunta de Aragón GR CHA	4	-	-
GP IU. Aragón GP MIVA	1	-	-
TOTAL	67	3	4,47

### Asturias

Se constituye el 21 de junio de 2007. Movimientos (26, 11, 2008)

ASTURIAS	Escaños	Movimientos	%
GP Socialista PSOE	21	-	-
GP Popular PP	20	-	-
GP IU Verdes	4	2	50,00
TOTAL	45	2	4,44

### **Baleares**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen movimientos (25/6 /2007), (6/7/2007), (10/7/2007), (13/72007), (25/3/2008), (18/12/2008), (13/7/2009).

<b>BALEARES</b>	<b>Esaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Popular PP	28	4	14,28
GP Socialista PSOE	16	5	31,25
GP PSOE-EIVISS	6	-	-
GP PSM-Entesa	4	1	25,00
GP Unión Mallorquina UM	3	1	33,33
GP Socialista de Menorca-Entesa PSM-Verdes	1	-	-
GP Agrupación Independiente AIPF	1	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>11</b>	<b>18,64</b>

### **Canarias**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen cambios, (24/72007), (8/10/2007), (8/1/2008), (31/3/2008).

<b>CANARIAS</b>	<b>Esaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Socialista Canario PSOE	26	5	19,20
GP Coalición Canaria	19	1	5,26
GP Popular PP	15	3	20,00
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>9</b>	<b>15,00</b>

### **Cantabria**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen cambios con fecha de 20/2/2009. No hemos podido obtener mas información.

<b>CANTABRIA</b>	<b>Esaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Popular PP	17	1	5,88
GP Región GR	12	1	8,33
GP Socialista PSOE	10	3	30,00
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>5</b>	<b>12,82</b>

### **Castilla y León**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen movimientos en fecha de (1/10/2007), (13/2/2008) y (16/4/2008).

<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	<b>Esaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Popular PP	48	1	2,08
GP Socialista PSOE	33	4	12,12
GP Mixto UPL	2	5	6,02
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>5</b>	<b>6,02</b>

### **Castilla-La Mancha**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen cambios el (31/3/2008) y (9/4/2008).

<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	<b>Esaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Socialista PSOE	26	-	-
GP Popular PP	25	4	7,84
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>4</b>	<b>7,84</b>

### **Cataluña**

Se constituye el 17 de noviembre de 2006. Se producen cambios, (1/12/2006), (4/12/2006), (5/12/2006), (4/1/2007), (12/1/2007), (1/3/2007), (9/3/2007), (25/6/2008), (23/9/2008).

<b>CATALUÑA</b>	<b>Esaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP CIU	48	3	6,25
GP Socialista PSC-PSOE	37	12	32,43
GP ERC	21	6	28,57
GP Popular PP	14	2	14,28
GP IPC-EU	12	1	8,33
GP Ciutadans	3	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>24</b>	<b>17,77</b>

### **Extremadura**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen movimientos con fecha de (13/7/2007), (27/12/2007) y (27/3/2008).

<b>EXTREMADURA</b>	<b>Escaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Socialista PSOE Regionalistas	38	2	5,26
GP Popular PP-EU	27	1	3,70
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>3</b>	<b>4,61</b>

### **Galicia**

Se constituye el 1 de abril del 2009. Se producen cambios con fecha de (20/4/2009), (24/4/2009), (29/4/2009) y (6/5/2009).

<b>GALICIA</b>	<b>Escaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Popular PP	38	8	21,05
GP Socialista PSOE	25	-	-
GP BNG	12	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>8</b>	<b>10,67</b>

### **Madrid**

Se constituye el 21 de junio de 2007. La Asamblea de Madrid, no ha proporcionado información sobre movimientos ni fechas de los mismos. Tampoco se ha podido obtener de la página Web.

<b>MADRID</b>	<b>Escaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Popular PP	67	-	-
GP Socialista PSOE	42	-	-
Grupo Izquierda Unida	11	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

### **Murcia**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen cambios con fecha de (17/2/2007), (14/4/2008), (6/5/08), (18/12/08).

MURCIA	Escaños	Movimientos	%
GP Popular PP	28	2	7,14
GP Socialista PSOE	15	2	13,33
Grupo Mixto	2	-	-
TOTAL	45	4	8,88

### **Navarra**

Se constituye el 20 de junio de 2007. Se producen cambios con fecha de (28/8/2007) y (16/11/2009).

NAVARRA	Escaños	Movimientos	%
GP Unión del Pueblo Navarro UPN	22	5	22,72
GP Coalición Electoral Nafarroa Bai	12	-	-
GP Partido Socialista de Navarra PSN-PSOE	12	1	8,33
Agrupaciones de Parlamentarios Forales	2	-	-
Convergencia de Demócrats de Navarra CDN			
Agrupaciones de Parlamentarios Forales	2	-	-
Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra IU/EBN			
TOTAL	60	6	10,00

### **País Vasco**

Se constituye el 3 de abril de 2009. Se producen movimientos (11/5/2009), (13/5/2009), (18/5/2009), (6/5/2009).

PAÍS VASCO	Escaños	Movimientos	%
GP PNV	30	1	3,3
GP Socialista PSOE	25	8	32,00
GP Popular PP	13	-	-
GP Aralar	4	-	-
GP EA	1	-	-
GP EB	1	-	-
GP UPD	1	-	-
TOTAL	75	9	12,00

### **Comunidad Valenciana**

Se constituye el 21 de junio de 2007. Se producen movimientos con fecha de (11/7/2007), (14/3/2008), (2/3/2009), (30/3/2009), (13/7/2009), (23/8/2009).

<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b>	<b>Escaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Popular PP	54	7	12,9
GP Socialista PSOE	37	3	8,10
Grupo Esquerra Unida-Bloc-Verds -Izquierda Republicana: Compromís pel País Valencià	4	3	75,00
Agrupació de Diputats i Diputades no Adscrits	3	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>13</b>	<b>13,13</b>

### **La Rioja**

Se constituye el 21. 6. 2007. Se producen movimientos (25/9/2008)

<b>LA RIOJA</b>	<b>Escaños</b>	<b>Movimientos</b>	<b>%</b>
GP Popular PP	17	4	23,5
GP Socialista PSOE	14	1	7,14
Grupo Mixto	2	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>15,15</b>