

María Luisa Balaguer Callejón

CATEDRÁTICA DE DERECHO CONSTITUCIONAL UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

# LA RELACIÓN ENTRE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

## SUMARIO

- 1 INTRODUCCIÓN.
- 2 EL PARTIDO POLÍTICO Y LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE DEMOCRATICIDAD.
- 3 LA FORMULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.
- 4 LA PONDERACIÓN ENTRE EL DERECHO DEL PARLAMENTARIO AL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN REPRESENTATIVA, Y EL DERECHO DEL PARTIDO A LA REALIZACIÓN DE SU IDEARIO POLÍTICO.
- 5 CONCLUSIONES.

## 1 INTRODUCCIÓN

Nuestro sistema político constitucional ha configurado un sistema de partidos políticos basado fundamentalmente en la posibilidad de expresión de los partidos de su ideario político <sup>1</sup>.

La fuerte densidad ideológica que la Constitución atribuye a los políticos tiene una justificación histórica en función del proceso constituyente que culmina con la CE <sup>2</sup>. Y es desde esa perspectiva desde donde se puede justificar que las formaciones políticas concurrentes al proceso constituyente, reafirmaran su vindicación pluralista como una forma de superación y conquista consecuentes con la prohibición del pluralismo de la etapa dictatorial. Y esa circunstancia histórica permite asimismo explicar la evolución en los partidos políticos de esa posición fuertemente ideologizada con que se desenvuelve el proceso de la transición. No será hasta bien

<sup>1</sup> De ahí la expresión «pluralismo político», y «formación y manifestación de la voluntad popular» que definen constitucionalmente las funciones de los partidos políticos en el art. 6 de la Constitución.

<sup>2</sup> A. RODRÍGUEZ: *Transición política y constitucional de los partidos políticos*, CEC. Madrid, 1989, págs. 101 y sigs.

entrada la década de los ochenta cuándo el propio asentamiento ideológico de los partidos permitirá la selección por los propios procesos electorales de aquellas formaciones más moderadas, y la fundición, absorción y coalición de los ideológicamente afines, con la paulatina desaparición de todos aquellos que por su propio extremismo ideológico, no habían conseguido una mínima representación electoral <sup>3</sup>.

La consecuencia que tendrá esta concentración ideológica de los partidos, y su reducción a poco más de una decena de ellos, para la dinámica interna de los partidos, (con absorción en muchos de los casos de los líderes de aquellos otros que desaparecen, o como en el caso del PCE, de éxodo casi masivo de sus intelectuales más cualificados al PSOE), se dejará ver pronto en la relación establecida entre partido, representante, y grupo parlamentario, (central o autonómico), así como en los conflictos entre las instituciones y el partido político que las gobierna.

Lo que aquí se pretende no es más que una reflexión, al hilo de los principios constitucionales, de cuáles son los principales puntos de conflicto entre las formaciones políticas y sus militantes, así como de la manera en que tienen que resolverse estos conflictos, que en el ordenamiento constitucional han de sujetarse necesariamente a los valores y derechos constitucionales, y a aquellos cauces procedimentales previstos, sin que quepan por parte de los partidos políticos, aquellas vías de hecho que conculquen derechos constitucionalmente reconocidos. Y en esta línea, ver cuáles son esos derechos y sus procedimientos, tal y como han sido interpretados por el Tribunal Constitucional en la jurisprudencia establecida en sus sentencias.

<sup>3</sup> M. Ramírez: «Grupos parlamentarios y sistema de partidos», en las *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 130 y sigs.

## 2 EL PARTIDO POLÍTICO Y LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE DEMOCRATICIDAD

La exigencia constitucional de democraticidad de los partidos políticos, nos lleva a una consecuencia ineludible, la de que su funcionamiento garantice el ejercicio por parte de sus militantes de una actividad política libre e incondicionada. La jurisprudencia del TC ha considerado además que estamos ante un derecho subjetivo de los afiliados frente al partido <sup>4</sup>, cuya tutela se puede obtener a través del procedimiento del recurso de amparo en cuanto se refieran al derecho de participación política, pero no de otros derechos que pueden sin perjuicio de ello, re-conducirse por la vía ordinaria <sup>5</sup>,

Además de esta exigencia de democraticidad que deriva con toda obviedad del ordenamiento jurídico, el art. 6 de la CE también ha establecido una exigencia democrática, tanto en la estructura interna del partido como en su funcionamiento <sup>6</sup>. No hay tampoco, y quizás no fuera precisa una exigencia constitucional explícita, una regulación de esa democraticidad del partido en relación con sus afiliados, lo que no ha impedido igualmente al Tribunal un pronunciamiento acerca del contenido esencial del derecho de participación, comprensiva de las garantías del militante respecto de su partido en el ejercicio de su actividad política <sup>7</sup>.

4 STC 56/95. Ello por la naturaleza del derecho de asociación de la que participa el partido político, del que sólo es una especificidad, pero no un derecho diferente. Sobre este aspecto, M. A. PRESNO LINERA: *Los Partidos Políticos en el sistema constitucional español*, Aranzadi, 2000, págs. 30 y sigs.

5 Expresamente dicho por el TC en la Sentencia 56/95, donde se distingue con toda claridad entre el contenido constitucional y el legal, de los derechos políticos del militante.

6 Sin embargo, no existe en nuestro ordenamiento, a diferencia del modelo alemán una exigencia de democracia militante. Sobre la defensa de la Constitución a que está obligados en Alemania los partidos, I. DE OTTO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.

7 St. 56/95, de 6 de marzo. «La democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y el control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido». FJ. 3.

### 3 LA FORMULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Con la representación política se pretende conseguir la unión de los intereses de la ciudadanía y el Estado. Se supone, es una ficción más de la representación, que el Parlamentario intermedia entre el ciudadano y el Estado, defendiendo sus intereses. Esta relación se ha visto cada vez más mediatizada por los partidos políticos <sup>8</sup>, cuya función ciertamente tiene un papel constitucionalmente avalado, (formación y manifestación de la voluntad popular), que no comprende la posibilidad de revocación de los cargos electos. Aquí encuentra justificación la doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a la inconstitucionalidad de los ceses de cargos públicos a instancias del propio partido, y la inconstitucionalidad de ciertas normas internas de disciplina de los militantes en los cargos públicos.

Partiendo de la afirmación de que si son los partidos políticos los que presentan los programas y estos representan al pueblo, la voluntad del pueblo es lo que digan los partidos políticos, se puede entender que la relación entre el representante y el votante se distancia en la realidad y se sustituye por la relación entre el partido político y su propio poder mediático para dar a conocer sus planteamientos políticos <sup>9</sup>.

En estas condiciones no puede hablarse de una situación real de mandato representativo individual del parlamentario tal y como viene constitucionalmente establecida en el art. 67.2 de la Constitución, sino de un genérico mandato representativo entre el partido y el votante, por el que el partido político tiene garantizada su irresponsabilidad para el cumplimiento de su programa político, sin sujeción a su electorado en las votaciones parlamentarias, en la ejecución de su programa, o en la iniciativa legislativa de las leyes que promete en su campaña electoral.

La inexistencia de un mandato imperativo en nuestro ordenamiento constitucional, permite al representante una cierta movilidad en su actividad política, en función de las circunstancias concu-

<sup>8</sup> Sobre la intermediación de los partidos políticos en la racionalización y agregación de intereses de los electores Cfr. P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», *REP*, 1985, n. 44, págs. 35 y sigs.

<sup>9</sup> A. TORRES DEL MORAL: «Los grupos parlamentarios», *RDP*, n. 9, pág. 56 y bibliografía allí citada.

rentes en la situación política de cada momento, lo que a la vez permite una mayor dinamicidad a la vida política. Sin embargo, el verdadero control del parlamentario desde el punto de vista individual, no lo constituye su votante, sino el partido político al que pertenece. Los partidos políticos mantienen una férrea disciplina sobre el comportamiento de los parlamentarios a través del grupo parlamentario <sup>10</sup>.

Desde la posición que define al grupo parlamentario como una asociación privada que cumple funciones públicas <sup>11</sup>, se expresa la bipolaridad en que desenvuelve su actividad política el grupo parlamentario. Por una parte, como asociación privada, el grupo está interesado en el desgaste del Gobierno, o alternativamente en su defensa, pero por otra parte, el Grupo es un órgano interno de la Cámara que actúa como parte indisoluble del Parlamento y colabora a los fines de la Institución Parlamentaria. Es este segundo aspecto el que nos interesa considerar ahora desde el punto de vista de la relación entre el parlamentario y el grupo.

El grupo parlamentario aparece así desde la perspectiva del art. 78 de la Constitución, como el instrumento de permanencia de un partido en la institución parlamentaria, que se configura en función de su representación proporcional, como la Diputación Permanente <sup>12</sup>. Si tenemos en cuenta que el Grupo Parlamentario es aquella institución que constituye el centro de la actividad política del partido, en la medida en que es en el Parlamento donde se desenvuelve la más importante acción política tanto en el intento de desgaste de la oposición, como en la justificación y defensa del Gobierno, el Grupo Parlamentario se convierte en el eje en torno al cual se produce la tensión política de los partidos <sup>13</sup>.

Por ello, en cuanto que es el grupo parlamentario el que en el ámbito territorial respectivo, marca la centralidad política, la dependencia del parlamentario respecto del grupo parlamentario es prácticamente total <sup>14</sup>.

10 Y es precisamente por la existencia de un grupo compacto en sus decisiones y jerarquización, que permite tener un control puntual del militante, en claro contraste con el escaso control que pueden ejercer los partidos políticos en los puestos de designación en los que pese a que en este caso no son los electores, sino el propio partido el que designa al cargo político, no tiene la posibilidad de ejercer un control sobre su gestión.

11 Sobre las dificultades de definir la naturaleza jurídica del grupo parlamentario, A. TORRES DEL MORAL: Op. cit, págs. 58 y sigs.

12 Art. 78.1: «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.»

13 La inserción en la actividad parlamentaria se produce necesariamente a través del grupo parlamentario, lo que determina que la resonancia de la actividad política del partido, no tenga mejor posibilidad de hacerse notar en la sociedad, que a través del trabajo del grupo.

14 A. TORRES DEL MORAL: Op. cit, pág. 56.

Sin embargo, el art. 23 de la Constitución no reconoce un derecho de los partidos políticos a la participación política, ni la Constitución regula actividad alguna de los grupos parlamentarios en el seno del Parlamento. Tales derechos se configuran individualmente para «los ciudadanos», por lo que la delimitación entre los derechos del parlamentario y las posibilidades de control del partido a través del grupo parlamentario, o de los estatutos del propio partido, presentan desde los primeros años de la vigencia constitucional importantes problemas jurídicos de delimitación<sup>15</sup>. La opción por una lectura constitucional de que el derecho de representación en su contenido esencial, no permite a los partidos políticos una remoción de sus puestos a aquellos afiliados indisciplinados, con ser una opción bastante congruente con la literalidad del art. 23 de la Constitución<sup>16</sup>, choca sin embargo con situaciones de hecho muy consolidadas en las relaciones establecidas entre el partido y el parlamentario, en las que este no es más que un elemento más, a menudo no el más importante, de los intereses en juego del propio partido<sup>17</sup>.

La contradicción entre estas consideraciones acerca del contenido del derecho de representación y de la independencia de los representantes en cuanto militantes de un partido, se encuentra en los respectivos estatutos de los partidos políticos que siguen manteniendo la exigencia a sus afiliados de presentar la dimisión de sus cargos en cuanto hayan incurrido en indisciplinación para con el partido<sup>18</sup>.

15 STC 5/83, donde se delimita por primera vez en la jurisprudencia constitucional el contenido y alcance del derecho de participación política.

16 El derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, corresponde a los ciudadanos a través de sus representantes, pero no de los partidos políticos. Los partidos políticos tienen capacidad para articular la demanda política, pero no para revocar de sus cargos a aquellos representantes que el pueblo ha elegido. La reposición al cargo del TC no se extiende lógicamente al cargo de Alcalde que es una elección de segundo grado, sino al de Concejal.

Igualmente en la STC 10/83, de 21 de febrero. La sentencia estima el recurso de amparo de un grupo de concejales que son expulsados del PCE y como consecuencia de no pertenecer ya a ese partido político, son sustituidos por la Junta Electoral, a instancias del partido político, por los siguientes en la lista. Lo que el TC considera es que, con independencia de la legalidad o no de la expulsión de ese partido, el cargo público que los recurrentes ostentan, no procede de la revocación por parte de un partido político de los cargos que han sido elegidos por la voluntad popular. El FJ segundo de la sentencia considera que «los representantes no pueden ser privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores.»

17 J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 147.

18 Sobre este aspecto se pronunciaron ya los votos particulares de las SSTC 5 y 10/83, considerando que los militantes de los partidos políticos se deben plegar en sus actuaciones a la disciplina del partido. Sobre esto, M. A. PRESNO: *Los partidos políticos y las distorsiones de la democracia*, págs. 149 y sigs.

#### 4 LA PONDERACIÓN ENTRE EL DERECHO DEL PARLAMENTARIO AL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN REPRESENTATIVA, Y LA FUNCIÓN DE REALIZACIÓN DEL IDEARIO POLÍTICO DE LOS PARTIDOS

La relación entre el partido político, el representante y militante o simpatizante del partido, y el grupo parlamentario del partido, mantiene una potencial conflictividad que deriva de la propia situación de interés de cada uno de estos entes, así como de la coyuntura política que atraviese la relación de cada uno de ellos en función del conjunto. Las circunstancias concretas de esta posición, se pueden ver favorecidas o perjudicadas por los propios estatutos <sup>19</sup>, o por la situación o ideología del propio partido, pero en general hay elementos que son comunes a todos ellos. Los intereses que pone en juego el partido político son, de una parte, la aportación económica del partido político, que implica tanto el lanzamiento de un liderazgo, como el establecimiento de las condiciones materiales para el desempeño de la actividad programática del militante, instalaciones, medios materiales, logotipo, acopio de una historia de mayor o menor densidad ideológica con la que se identifica, capitalización y personificación de una ideología en ese candidato, y de otra parte la actividad, nada desdeñable de la colaboración de toda la militancia que durante el proceso electoral apoya y mantiene al candidato. Incluso más tarde, cuando el candidato ya es elegido, actúa en representación de ese partido, lo que sigue comprometiendo el patrimonio del partido, histórica y materialmente.

Por su parte, el candidato pone en valor desde su capacidad personal y su liderazgo, hasta su prestigio social o profesional <sup>20</sup>. Pero nada de esto tiene relieve constitucional para determinar la eventual violación de los derechos reconocidos en el art. 23 de la Constitución. Solamente entrará en valor la violación del contenido del derecho de representación.

<sup>19</sup> La posibilidad prevista en algunos partidos políticos de celebrar elecciones primarias internas para la selección de candidaturas, puede eventualmente reflejarse en la composición de ese grupo parlamentario. De entrada, el triunfo del candidato alternativo, ha planteado ya en la necesidad de reestructurar un grupo parlamentario. El triunfo del candidato alternativo al Secretario General del PSOE en 1998, exigió que el Portavoz parlamentario fuera el líder de la oposición, por la propia necesidad política de dar a conocer a la opinión pública su capacidad política.

<sup>20</sup> Esto se pone de relieve más aún con la figura del independiente. Personas que son fichadas por el partido para, utilizando su prestigio personal, captar votos en el proceso electoral. Aquí la situación se invierte, y es el patrimonio personal del candidato el que produce los resultados políticos. Pero justamente en el Grupo Parlamentario ese efecto se deja ver en la toma de decisiones y la menor vinculación de este parlamentario a la disciplina del grupo. En primer lugar por su propio peso específico, pero además porque no está estatutariamente vinculado a la disciplina del partido.

Del análisis anterior se desprende que son los grupos parlamentarios los verdaderos sujetos de la acción política <sup>21</sup>. Este desplazamiento del sujeto de la relación parlamentaria, que en un principio del parlamentarismo está contenido en la figura del parlamentario, tiene como causa directa el desarrollo de los partidos políticos, que suplantán e intermedian la relación entre el parlamentario y el elector. Esta instancia, intermedia pero decisiva entre el representante y el electorado, tiene intereses propios, no necesariamente coincidentes con ninguno de los otros dos elementos, y son justamente esos intereses los que producen la disfuncionalidad entre el grupo parlamentario y el representante <sup>22</sup>, pudiendo llevar a la exigencia de dimisión.

La inconstitucionalidad de esta medida no parece ya puesta en duda por ningún sector de la doctrina, lo que no deja al partido otra solución que la expulsión del parlamentario. Pero tampoco esa sanción puede imponerse al indisciplinado sin un procedimiento sancionador que se lleve a cabo con todas las garantías.

El problema podría tener una solución, (operando siempre en un plano puramente teórico, pues es sabida la complejidad de estas decisiones, mediatizadas en buena parte por el trasiego mediático de que se suelen acompañar), si se partiera de la base de que el partido político tiene las posibilidades constitucionales y materiales de mantener la posición final del problema. Como no es así, sobre todo por la interpretación constitucional del concepto de revocación de mandato, en tanto que los partidos políticos deben disciplinar la acción de sus afiliados en la gestión pública, ellos sólo responden de esta ante sus electores, y no ante el partido. (Entendiéndose esto con independencia de una exigencia interna de responsabilidad en los órganos de control del partido, que pueda culminar en la expulsión, pero no en la revocación de su cargo re-

21 IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MEDICOA: «A propósito del parlamento grupocrático», en *Parlamento y consolidación democrática*, Edit. Tecnos, 1994, págs. 87.

22 La opinión unánime de la doctrina es de inconstitucionalidad de las dimisiones en blanco en poder del partido para presentarlas ante la Mesa del Congreso o el Senado. P. DE VEGA: Op. cit, pág. 43. A. TORRES: Op. cit, pág. 57. Para P. DE VEGA si el Diputado ante la presentación de una renuncia escrita opone su voluntad de seguir siendo representante, hay una evidente nulidad del escrito, pero si no manifiesta su voluntad de seguir, adquiriría plena validez el documento escrito. Por su parte el TC ha tenido ocasión de pronunciarse ya sobre los efectos de la renuncia voluntaria al cargo de parlamentario en la Sentencia 81/99, de 14 de marzo. La situación no obedecía a un conflicto con el partido, sino a los efectos de una sentencia penal con efectos de pérdida de la condición de diputado. El TC fija aquí una jurisprudencia que puede dificultar en alguna medida la flexibilidad en la superación de un concepto formalista de dimisión. Parte el Tribunal de la distinción entre cargos representativos y no representativos. En los primeros, la relación es directa entre el elector y el representante, de modo que la Mesa cuando admite el escrito de dimisión no hace más que recibir una notificación. Hay un pleno automatismo, si la renuncia es incondicionada, como declaración de voluntad «por la que el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo». (FJ. 2). En el FJ 3 se abre la posibilidad de que ante una dimisión realmente no voluntaria, se pueda revocar la voluntad, en la medida en que la voluntad es una presunción iuris tantum que admite prueba en contrario. No lo consideró en este caso el TC que entendió que el recurrente ya no tenía posibilidad de revocar su voluntad y desestimó el amparo.

presentativo.)

Lo que produce la disfunción de que el partido tiene que defender la gestión de aquellas instituciones aún cuando las decisiones que en ellas se tomen sean contrarias al programa o el criterio político del partido <sup>23</sup>.

Las sanciones supuestamente deben figurar en los respectivos estatutos del grupo parlamentario correspondiente. Estos estatutos pese a su repercusión política, son normas de derecho privado y no gozan de la publicidad que sería exigible, ni tan siquiera están publicadas, como los estatutos del partido político. Por el conocimiento que se tiene de sus efectos, estas sanciones son fundamentalmente de dos tipos: pecuniarias en el caso de incomparecencia al Parlamento, y de carácter dimisionario del cargo. La expresión de máxima autoridad del grupo respecto de los derechos individuales del parlamentario, la constituye sin duda la posibilidad que tiene el grupo de expulsión del parlamentario, como sanción por incumplimiento de sus deberes políticos <sup>24</sup>, lo que según toda la doctrina reviste un carácter absolutamente inconstitucional <sup>25</sup>. Lo que, ciertamente, no es un óbice a la conducta que mantienen los partidos políticos en la práctica totalidad de los casos <sup>26</sup>.

23 Gran parte de esta distorsión obedece a la relevancia actual de los partidos en el conjunto de las instituciones participativas del Estado. De forma casi exclusiva pertenece a los partidos políticos el ejercicio de la actividad política en las sociedades democráticas actuales. Tal situación conlleva la asunción de un protagonismo que a veces suplanta el del pueblo. M. A. PRESNO LINERA: Op. cit., pág. 22.

24 Esta posibilidad pese a que contradice abiertamente el art. 67.2 de la CE que prohíbe el mandato imperativo, y el 71.1, ha sido recogida en los Estatutos de los Partidos políticos. Los reglamentos del Congreso y el Senado contienen también algunas disposiciones claramente contradictorias con esta posibilidad de expulsión de un grupo parlamentario sin seguir un procedimiento sancionatorio, en la medida en que el art. 21 del RC y el 101 y 102 del RS que regulan las causas de suspensión y pérdida de la condición de diputado y senador, para nada contemplan la posibilidad de que se puedan suspender de sus funciones o expulsar a un Diputado o Senador, entre las causas de suspensión de las funciones del Parlamentario.

25 A. TORRES: Op. cit, pág. 57. En estas normas privadas, tanto en los estatutos de los principales partidos políticos con representación parlamentaria, como en los reglamentos internos de los respectivos Grupos parlamentarios, consta la obligación de «dimitir ante el Presidente del Parlamento» (PSOE), o más eufemísticamente «devolver al Partido la representación institucional que ostenten» (PP). Contenido claramente contradictorio con la jurisprudencia del TC. Cfr. PRESNO LINERA: Op. cit, pág.120.

26 Hay que tener en cuenta que son los partidos políticos los que soportan las consecuencias de los actos de la gestión pública, pero por la especial sensibilidad de la opinión pública en la política, a veces de la vida privada de ellos. Un ejemplo inmediato lo tenemos en la sentencia 56/95 que dicta el TC para zanjar definitivamente en el plano jurídico, un conflicto que se origina en 1986. La tramitación procesal por el procedimiento «sumario y preferente» de la Ley 62/78, no ha podido evitar una tramitación de nueve años en un procedimiento de defensa de unos derechos fundamentales. Esta cuestión, la de la inevitable dilación de los procesos de derechos fundamentales, no parece soluble a corto plazo si se quieren garantizar a un tiempo los derechos de las partes incumbentes al propio proceso. Por otra parte, en esta sentencia, el TC no tarda más de tres años en dictar sentencia, lo que en la situación actual de colapso del Alto Tribunal, tampoco puede considerarse excesivo. En todo caso, al tratarse en este caso de una sentencia desestimatoria, la carencia de efectos jurídicos reduce la importancia política del proceso. Pero en el supuesto de una sentencia estimatoria, la posibilidad de retroacción de sus efectos es ilusoria, teniendo en todo caso que valorarse una indemnización sustitutoria muy difícil de evaluar en estos supuestos.

Ante la imposibilidad de control por parte del partido político, algunas CC.AA. han asumido la iniciativa de legislar en el ámbito de sus respectivas competencias un Estatuto que regule la conducta ética de los Altos Cargos en la actividad política <sup>27</sup>. Estas iniciativas, por otra parte elogiadas, manifiestan sin embargo, la imposibilidad del partido para controlar con eficacia la acción política de sus militantes en las instituciones <sup>28</sup>.

Finalmente, tampoco parece que se haya podido conseguir una limitación de los derechos de los parlamentarios en lo que el Tribunal Constitucional ha denominado el «ius in officium», dada la amplitud con que ha interpretado el contenido esencial del derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2), no sólo como derecho de acceso sino de permanencia y de no ser limitado ni perturbado en el ejercicio de su actividad <sup>29</sup>.

27 El caso, poco secundado todavía por otras CC.AA. de la de Murcia, que ha regulado por Ley de 1 de agosto de 1994, el Estatuto de la Actividad Política en los Diputados Regionales y Altos Cargos. La Exposición de Motivos de la Ley llama la atención acerca de la necesidad de que los cargos públicos se conduzcan con lealtad y transparencia, dos requisitos que de no darse, dice la ley, producirían no sólo el desprestigio de la actividad política, sino el de las mismas instituciones. Se trata por tanto de una ley que justifica su existencia en la necesidad de conservar el prestigio de las instituciones públicas, intentando evitar que se produzcan privilegios o subjetividad en las contrataciones administrativas o laborales en la Administración de la Comunidad. Se amplían las incompatibilidades establecidas en la legislación estatal, el control parlamentario de las actividades privadas de los Diputados, y se establece un importante capítulo de sanciones, (ceses, revisión de los actos administrativos en que haya intervenido un alto cargo que resulte incompatible, acciones civiles para reestablecer la situación de ilegalidad, y hasta la posibilidad de deducir el tanto de culpa a los Tribunales para la depuración de responsabilidades penales.

28 A ello hay que añadir la lentitud de las resoluciones judiciales en relación con la inmediatez mediática de todas estas situaciones. La diferencia en el desarrollo de un problema en su dimensión política no tiene correspondencia con su desarrollo jurídico. Cuando se produce una sentencia firme, es seguro que ha perdido actualidad política el problema, a veces incluso porque haya transcurrido una o dos legislaturas completas. Un ejemplo claro lo tenemos en la sentencia 56/95 que dicta el TC para zanjar definitivamente en el plano jurídico, un conflicto que se origina en 1986. La tramitación procesal por el procedimiento «sumario y preferente» de la Ley 62/78, no ha podido evitar una tramitación de nueve años en un procedimiento de defensa de unos derechos fundamentales. Esta cuestión, la de la inevitable dilación de los procesos de derechos fundamentales, no parece soluble a corto plazo si se quieren garantizar a un tiempo los derechos de las partes incumbentes al propio proceso. Por otra parte, en esta sentencia, el TC no tarda más de tres años en dictar sentencia, lo que en la situación actual de colapso del Alto Tribunal, tampoco puede considerarse excesivo. En todo caso, al tratarse en este caso de una sentencia desestimatoria, la carencia de efectos jurídicos reduce la importancia política del proceso. Pero en el supuesto de una sentencia estimatoria, la posibilidad de retroacción de sus efectos es ilusoria, teniendo en todo caso que valorarse una indemnización sustitutoria muy difícil de evaluar en estos supuestos.

29 El TC ha elaborado una construcción jurisprudencial del concepto de «cargo público representativo», como hemos dicho antes, a partir de las sentencias 5/83 y 10/83. Esta construcción considera como núcleo esencial del derecho de representación el «ius in officium», y se lesiona este derecho cuando se limita el ejercicio de la representación política. En ese sentido considera que el derecho de los parlamentarios se limita cuando se impide al diputado el acceso a la documentación con asesores técnicos ante la complejidad de apuntes contables (STC 181/89), O las SSTC 205/90 y la 95/94, que consideran que la actividad de la mesa es reglada y no discrecional, en la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias. Finalmente, las posibilidades de evitar el trasfuguismo se limitan en la STC 44/95, de 13 de febrero, que estima el recurso de amparo formulado por un parlamentario del Parlamento catalán contra el reglamento que limitaba la actividad de los parlamentarios que se integraran en ese grupo procedentes de otros grupos por baja en algún partido político. Sobre la construcción jurisprudencial del derecho de representación, M. PULIDO QUECEDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas*, Edit. Civitas, Madrid, 1992, págs. 251 y sigs.

## 5 CONCLUSIONES

PRIMERA.— Las relaciones entre el partido político, el grupo parlamentario y el representante, no están elaboradas desde una posición jurídico-constitucional, mediante la existencia de normas que contemplen que las respectivas instituciones tengan garantizada su actuación con respecto a los derechos fundamentales, no sólo de participación política, sino sus propios derechos individuales de libertad de expresión, igualdad, u otros derechos constitucionalmente garantizados por acciones procesales.

SEGUNDA.— La falta de garantías no deriva como podría parecer de una anomia acerca del control por parte del partido del grupo o del parlamentario, sino precisamente de una regulación inconstitucional, enmarcada en el derecho privado e intencionadamente poco conocida, que deja jurídicamente indefensos a ambos frente a aquellas situaciones de conflicto de intereses. Tal indefensión jurídica no es por ello indefensión política, en la medida en que tanto el grupo frente al partido, como el parlamentario frente al partido y al grupo, pueden ostentar posiciones políticas que les permitan solventar su situación con mayor efectividad que en el plano jurídico. Naturalmente, esta no puede ser una razón que deje de considerar la necesidad de una regulación de todos aspectos del problema de la representación política, en la medida en que en un Estado de derecho las garantías han de estar siempre dentro del ordenamiento jurídico.

TERCERA.— La ausencia de regulación específica no implica imposibilidad de tutela de los derechos de representación. Muy al contrario, hemos visto como los cauces oportunos de defensa del derecho fundamental de representación ha permitido al Tribunal Constitucional crear un cuerpo consistente de doctrina respecto de los derechos del representante, y del propio derecho de participación política. El recurso de amparo permite el restablecimiento de este derecho y desde ese punto de vista las previsiones constitucionales sí garantizan suficientemente su defensa. Sin embargo, es necesaria una regulación más extensa de la relación entre los partidos políticos, los militantes y los grupos parlamentarios territoriales respectivos. Mediante esta regulación, no solamente se tutelarán los derechos de contenido estrictamente constitucional, sino que la configuración legal que permite el desarrollo del art. 23, daría sin duda una mayor democraticidad a los partidos políticos

Ello no debe inducir a pensar que los efectos políticos se reestablezcan igualmente. En un modelo de partidos que elige a sus candidatos por el sistema de cooptación, cualquier quiebra de la confianza política está llamada a la caducidad inmediata de ese valor político, que desde luego se puede paliar con en transcurso del tiempo, pero solamente también con las posibilidades políticas del candidato, nunca mediante una resolución judicial.