

# LAS FRAKTIONEN DEL BUNDESTAG ALEMÁN: RÉGIMEN JURÍDICO EN UN PARLAMENTO DE GRUPOS

ALEMANIAKO BUNDESTAGEKO FRAKTIONEN DIRELAKOAK: ARAUBIDE JURIDIKOA  
TALDEEN PARLAMENTU BATEAN

THE FRAKTIONEN OF THE GERMAN BUNDESTAG: LEGAL REGIME IN A PARLIAMENT  
OF GROUPS

Lluís Subiela

Universidad Nacional de Educación a Distancia

<https://orcid.org/0000-0001-6271-4605>

Cómo citar / Nola aipatu: Subiela, Lluís (2026). Las Fraktionen del Bundestag alemán: régimen jurídico en un parlamento de grupos. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6  
<https://doi.org/10.47984/legal.2026.002>



## RESUMEN

El parlamento constituye hoy un elemento común a los sistemas democráticos. Los parlamentos contemporáneos funcionan como parlamentos de grupos, lo que es reflejo de la evolución histórica que ha posicionado a los partidos políticos en el centro de las actuales democracias pluralistas. En relación con

los partidos, la dogmática jurídica se ha desarrollado especialmente en Alemania. Acercarse al derecho alemán es, por tanto, útil para comprender cómo esta realidad política se ha trasladado al derecho positivo. Este estudio examina el régimen jurídico de los grupos parlamentarios del Bundestag alemán (*Fraktionen*),

Lluís Subiela

Investigador predoctoral en formación del Departamento de Derecho Político de la UNED (*Ayudas para contratos predoctorales para la formación de personal investigador de la UNED 2022*). Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación PID2021-124531NB-I00, "El Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo".

Fecha de recepción: 30.09.2025. Evaluación: 06.10.2025, 02.12.2025 y 22.12.2025. Fecha de aceptación: 22.12.2025. Fecha de publicación: 16.04.2026.

atendiendo también a su contexto histórico y doctrinal. Finalmente, se abordan algunas cuestiones de interés que ponen de manifiesto los límites de la propia regulación jurídica en el marco de una relación de cierta tensión entre grupos, partidos y diputados.

### PALABRAS CLAVE

Parlamento, grupos parlamentarios, Alemania, partidos políticos, diputado, Bundestag, Ley Fundamental.

### LABURPENA

Gaur egun, parlamentua sistema demokratikoez duten elementu komuna da. Parlamentu garaikideek taldeen parlamentu gisa funtzionatzen dute, eta horrek erakusten du bilakaera historikoak egungo demokrazia pluralisten erdigunean jarri dituela alderdi politikoak. Alderdiei dagokienez, dogmatika juridikoa Alemanian garatu da, bereziki. Alemaniako zuzenbidera hurbiltzea, beraz, baliagarria da ulertzeko nola eraman den errealitate politiko hori zuzenbide positibora. Azterlan honek Alemaniako Bundestageko talde parlamentarioen (*Fraktionen*) araubide juridikoa du aztergai, haren testuinguru historiko eta doktrinalari ere erreparatuz. Azkenik, intereseko gai batzuk ere jorratzen dira, agerian uzten dutenak zer muga dituen arauketa juridikoak berak taldeen, alderdien eta diputatuen arteko nolabaiteko tentsio-harremanaren esparruan.

### GAKO-HITZAK

Parlamentua, talde parlamentarioak, Alemania, alderdi politikoak, diputatua, Bundestag, funtsezko legea.

### ABSTRACT

Parliament is a common element in today's democratic systems. Parliamentary groups or parties are the real protagonists of today's parliaments, as a consequence of the historical evolution that has placed political parties at the centre of contemporary pluralist democracies. Regarding parties, legal studies have developed particularly in Germany. A closer look at German law is therefore useful for understanding how this political reality has been translated into law. This study examines the legal regime of parliamentary groups in the German Bundestag (*Fraktionen*), also considering the historical and doctrinal context. Finally, some interesting issues are addressed that highlight the limits of legal regulation itself within the framework of a somewhat tense relationship between groups, parties, and members of parliament.

### KEYWORDS

Parliament, parliamentary groups, Germany, political parties, member of the parliament, Bundestag, Basic Law.

### SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. PARLAMENTO, PARTIDOS Y GRUPOS. 1. Parlamento y partidos: origen de los grupos parlamentarios. 2. Desarrollo de los partidos y los grupos en Alemania. 3. Los grupos en la democracia pluralista de partidos
- III. LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN ALEMANIA. 1. La Ley Fundamental. 2. La Ley sobre el estatuto de los diputados del Bundestag. 3. El Reglamento del Bundestag. 4. Los reglamentos de los grupos

- IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. 1. Constitución del grupo parlamentario y posición jurídica. 2. Funciones y derechos de los grupos parlamentarios. 3. Organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios. 3.1. Principios de organización y funcionamiento. 3.2. Estructura y funcionamiento de los grupos. 4. Disciplina interna. 5. Financiación de los grupos parlamentarios. 6. Disolución de los grupos parlamentarios. 7. Los invitados del grupo parlamentario
- V. LAS AGRUPACIONES PARLAMENTARIAS Y LOS DIPUTADOS SIN GRUPO. 1. Las agrupaciones parlamentarias. 2. Los diputados sin grupo
- VI. GRUPOS, PARTIDOS Y DIPUTADOS: ALGUNAS CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN
- VII. CONCLUSIÓN  
*BIBLIOGRAFÍA*

## I. INTRODUCCIÓN

La institución parlamentaria es hoy común a cualquier sistema democrático, y, como se sabe, los parlamentos actuales son fundamentalmente parlamentos de grupos, en los que esta forma de asociación parlamentaria es un elemento indispensable para lograr la realización del principio democrático, así como para organizar el trabajo diario de las cámaras (Presno Linera, 2000: 121). Los grupos parlamentarios buscan trasladar a los parlamentos la realidad política de las democracias pluralistas contemporáneas: su articulación a través de los partidos políticos (Fernández Vivas, 2021: 208). Debido a que la investigación en materia de derecho de partidos ha llegado a un grado mayor de desarrollo doctrinal en Alemania (Salvador Martínez, 2021: 70), merece la pena analizar el derecho alemán para examinar cómo se ha configurado allí el régimen jurídico de los grupos parlamentarios (en alemán, *Fraktion*; en plural, *Fraktionen*).

Este estudio tiene por objetivo ofrecer al lector español una imagen global del régimen jurídico de los grupos parlamentarios en el Bundestag alemán. Para ello, primero, se analiza el contexto histórico y teórico, atendiendo especialmente a la función que desempeñan los grupos; posteriormente, se exponen las fuentes que recogen el régimen jurídico de los grupos; más adelante, se desarrolla dicho régimen, así como el de otras figuras parlamentarias relacionadas; finalmente, se reflexiona sobre ciertas cuestiones de interés en relación con los grupos.

## II. PARLAMENTO, PARTIDOS Y GRUPOS

### 1. PARLAMENTO Y PARTIDOS: ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En origen, el parlamento nació en Europa como una institución política ligada a los monarcas<sup>1</sup>. Sin embargo, con la aparición del liberalismo, entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, se resignificó como una institución vinculada a la burguesía, ya que se convirtió en el cuerpo que representaba al nuevo sujeto soberano, la nación, en cuyo nombre el parlamento podía adoptar las decisiones políticas más importantes del Estado a través de las leyes. Con el desarrollo del movimiento obrero, aparecieron los partidos políticos de masas, que coexistieron con unos partidos de notables, nacidos precisamente en el parlamento, que debieron adaptarse a las nuevas prácticas políticas originadas a partir de la extensión del sufragio (en Alemania, Morlok y Merten, 2018: 16).

Todas estas transformaciones se dieron en paralelo a la evolución de la institución parlamentaria. Durante el parlamentarismo liberal de las primeras décadas del siglo XIX no existían vínculos jurídicos y políticos estables entre diputados ni una disciplina de voto que los sometiese, así como tampoco una correspondencia entre un grupo de parlamentarios y un partido político concreto. En cambio, con la consolidación de los partidos y el tránsito del liberalismo a la democracia de masas a lo largo del siglo XIX y principios del XX, la organización de los diputados en grupos estables en correspondencia con los partidos se convirtió en una característica típica del parlamento que respondía a la necesidad de formar mayorías que permitiesen a la institución tomar decisiones (Pérez-Serrano, 1989: 54-58). Ya en el siglo XX, esta realidad fue reconocida por el derecho, con el establecimiento de una primera regulación de los grupos. Desde entonces, en Europa se ha consolidado un parlamento de grupos en el contexto de una democracia de partidos (Recoder Vallina, 2007: 23-25).

En las actuales democracias de partidos, consolidadas en Europa después de la II Guerra Mundial, estas organizaciones desempeñan un papel fundamental y decisivo en la conformación de la voluntad política del Estado. Los partidos, por sus vínculos tanto con la sociedad como con los órganos del Estado (particularmente con el parlamento), permiten que esta voluntad del Estado se impute al sujeto soberano, el pueblo, de manera que pueda hacerse efectivo el principio de la soberanía popular (por

---

1 En un principio, los parlamentos eran asambleas en las cuales estaban representadas las élites militares y religiosas, la nobleza y el clero, para apoyar al rey, negociar con él o autorizarlo a determinados actos, en particular, los de naturaleza económica. En Inglaterra, la institución parlamentaria fue cobrando peso e independencia del rey paulatinamente y ya en el siglo XVII pueden identificarse grupos políticos diferenciados, no según el origen estamental, sino de acuerdo con la tendencia política (*whigs* y *tories*). En detalle, cf. Bonfiglio et al. (2024).

todos, Stern, 1987: 748), sobre todo a través de su participación en las elecciones (Dreier, 1990: 310)<sup>2</sup>. En estos sistemas democráticos, los grupos parlamentarios se configuran como agrupaciones o alianzas de diputados que pertenecen al mismo partido o, al menos, a partidos ideológicamente alineados. Teniendo en cuenta el proceso de democratización del sistema representativo y el pluralismo político, los grupos parlamentarios permiten hacer efectiva la participación política de los ciudadanos, mediada por los partidos.

En consecuencia, el reconocimiento jurídico de la adscripción política de los representantes a través del reconocimiento y la regulación de los grupos sirve como garantía de dicho pluralismo (Presno Linera, 2000: 112)<sup>3</sup>. Junto con este elemento democrático, la existencia y el protagonismo de los grupos parlamentarios también se justifican en la necesidad de que los diputados puedan preparar las elecciones y llegar a todos sus electores y en la complejidad técnica de las políticas públicas, que impide que todos los diputados conozcan todos los temas en profundidad y, por tanto, requiere que haya diputados especializados que preparen los temas y trasladen un criterio de voto al resto (Morlok y Michael, 2023: 298).

## 2. DESARROLLO DE LOS PARTIDOS Y LOS GRUPOS EN ALEMANIA

El origen y la evolución de los grupos que se ha señalado con carácter general tuvieron lugar también en el caso alemán, en relación con el cual cabe mencionar que el surgimiento del parlamentarismo en aquel país respondió también a las circunstancias históricas que caracterizaron la construcción del Estado germano. Con la creación de la Confederación Germánica en 1815, en muchos estados federados aparecieron los primeros órganos representativos, en los que no había agrupaciones formales de diputados, pero en los que se fueron formando corrientes de opinión más o menos definidas (Merten, 2025: 22). Ya en 1848, en el contexto de la Revolución de Marzo, se convocó el primer parlamento a nivel de toda Alemania, la asamblea nacional de la iglesia de San Pablo (Paulskirche), en la que se crearon corrientes ideológicas claramente diferenciadas, aunque sin un reconocimiento legal. La actividad de la asamblea de Fráncfort también contribuyó a la formación de los primeros partidos de notables, que tenían un escaso arraigo social y circunscribían su ámbito de actuación al parlamento y a la preparación de las elecciones. Algo más tarde, el crecimiento del movimiento

---

2 De acuerdo con esta concepción teórica de la democracia de partidos y superadas viejas reticencias a la regulación jurídica de los partidos, tras la II Guerra Mundial se inició en Europa un proceso de incorporación de los partidos a las constituciones, cuya consecuencia principal ha sido el establecimiento de un régimen jurídico de estas organizaciones desde la constitución, protegido de la voluntad del legislador, que asegure unas condiciones determinadas para que puedan expresar el pluralismo político y social y, con ello, desempeñar una función de intermediación entre la sociedad y el Estado en el proceso de formación de la voluntad política (Salvador Martínez, 2021: 34).

3 La relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional español. Cf. [STC 32/1985](#), de 6 de marzo; Fundamento Jurídico 2.º.

obrero originó la aparición del primer partido de masas: en 1863 se fundó la Asociación General de Trabajadores, que unos años después tomó el nombre de Partido Socialdemócrata de Alemania.

En 1871 se proclamó el II Imperio alemán, cuya organización política respondía al modelo de monarquía constitucional (García-Pelayo, 1986: 17-18) y de dualismo germánico (Sosa Wagner, 2002: 82-85) y en el que el parlamento (Reichstag) tuvo una relevancia menor que en otras naciones europeas. Este contexto contribuyó a que en el ámbito de la teoría política y jurídica de la época los partidos fuesen vistos con desconfianza, como elementos que amenazaban la unidad del Estado, encarnada por el emperador; por eso, respecto a estas organizaciones políticas, el derecho mantuvo una posición de oposición primero, y de ignorancia posteriormente. Sin embargo, ello no impidió que los partidos fuesen arraigando paulatinamente en la sociedad y, así, se reforzasen como actores políticos fundamentales, sobre todo a partir de las primeras décadas del siglo xx. Con la caída del Imperio en 1919, los partidos se convirtieron en los protagonistas de la vida política de la República de Weimar (1919-1933)<sup>4</sup>. De manera paralela, los grupos parlamentarios, nacidos como agrupaciones informales de diputados, también fueron ignorados por el derecho, lo que no cambió hasta 1912, cuando fueron reconocidos por primera vez por el Reglamento del Reichstag. Ya en el período republicano, el Reglamento de la Cámara de 1922 les atribuyó competencias y funciones específicas, con lo que se convirtieron en protagonistas de hecho y de derecho de la vida parlamentaria, como reflejo de la actividad de los partidos (Huber, 1981: 358-359).

Tras el paréntesis que supusieron la dictadura nacionalsocialista y la II Guerra Mundial, en 1945 los partidos reaparecieron en la Alemania de posguerra y recobraron su papel como actores políticos relevantes en la reconstrucción política germana. En 1949 se fundó la República Federal de Alemania, que adoptó un sistema democrático parlamentario dentro del modelo de Estado social y democrático de derecho, en la cual el parlamento, en el contexto de una democracia protagonizada por los partidos, se configuró como un parlamento de grupos.

---

4 A causa precisamente de la importancia que tuvieron durante el período republicano, los partidos fueron objeto de una intensa discusión durante los años de la República, en el seno del debate metodológico de Weimar. Algunos de los autores que lo protagonizaron fueron Radbruch o Kelsen, por un lado, y Triepel, Schmitt y Leibholz, por otro. No puede reproducirse aquí, por razones de espacio, la crítica formulada por parte de la doctrina jurídica en el período de Weimar hacia los partidos políticos y sobre el parlamentarismo de aquel tiempo. Baste señalar, en relación con el segundo grupo de juristas, la opinión negativa vertida sobre la sustitución de la voluntad del representante por la de la *fracción*, la incongruencia entre la disciplina de partido y la prohibición de mandato imperativo, la incompatibilidad entre la volatilidad de los partidos y las necesarias unidad y estabilidad del Estado y el vaciamiento del debate en el parlamento, que ya no era *locus* de la decisión política, tal y como lo expusieron Triepel (1928) y el Leibholz de aquel tiempo (1929). Puede encontrarse una pequeña síntesis, en alemán, en Klein (2024: 73-77) y, de mayor extensión, en castellano, en García-Pelayo (1986: 30-46) y Stolleis (2018: 101-112), así como las obras de Miguel Bárcena y Tajadura Tejada (2018) y Martín (2024), entre otros.

### 3. LOS GRUPOS EN LA DEMOCRACIA PLURALISTA DE PARTIDOS

En las actuales democracias, el parlamento se consolida como un órgano de grupos (Sanz, 2001: 38), reflejo de los partidos, y queda superada la concepción decimonónica liberal según la cual la cámara era la reunión de los diputados individualmente considerados, quienes, ejerciendo su libertad y en virtud de la razón y de la denominada *solidarité parlementaire*<sup>5</sup>, eran capaces de trascender sus intereses particulares y representar unitariamente a la nación. En dicho esquema teórico, “solo la voluntad del representante vale como voluntad del representado” (García-Pelayo, 1986: 83). Todo ello, como se ha dicho, queda superado después de 1945: la unidad y singularidad de la voluntad popular frente a la pluralidad de voluntades individuales se considera un dogma o una ficción, y la multitud de intereses representados por los distintos partidos no se entiende ya como una amenaza al Estado, sino como un elemento necesario para la realización del principio democrático, que se concibe de manera dialéctica, es decir, como contraposición de los distintos puntos de vista presentes en la sociedad (González Encinar, 1992: 24)<sup>6</sup>. En dicha concepción de la democracia y de la voluntad popular, y teniendo en cuenta la masificación de la política, que exige organizaciones estables y cohesionadas (García-Pelayo, 1986: 74), los partidos políticos son elementos indispensables porque permiten articular esa confrontación de ideas, intereses y puntos de vista, y, con ello, aseguran la participación de los ciudadanos en el proceso de formación de la voluntad del Estado (Towfigh et al., 2020: marg. 114).

Como consecuencia de todo ello, el parlamento se concibe como parlamento de grupos no solo porque haya asumido esa concepción de la democracia pluralista de partidos – según la cual los grupos trasladan al ámbito parlamentario la tarea de articulación política que ejercen los partidos en las esferas social y electoral (Morlok, 2015a: margs. 20-21) y en la que reflejan la voluntad de cada ciudadano, que se expresa mediante el voto no a individuos concretos, sino a listas de candidatos propuestas por los partidos–, sino también porque de dicha concepción se han derivado consecuencias jurídicas (Presno Linera, 2000: 112). Con respecto a lo primero, es imprescindible para la capacidad funcional del Estado que los grupos “se muestren y actúen como esferas de acción política homogénea y unitaria” (García-Pelayo, 1986: 93-95). En relación con

---

5 Tomamos esta expresión en el sentido dado por C. Schmitt (1940). Sobre ella, cf. García-Pelayo (1986: 39).

6 Esta concepción pluralista de la democracia, consagrada también en la Ley Fundamental de Bonn, es indisociable del Estado social definitivamente consolidado con dicho texto constitucional. La democracia pluralista, el sometimiento del poder al derecho y el Estado social se convierten en un todo inescindible establecido por la Constitución, de manera que no cabe un constitucionalismo que no sea democrático y social y que limite el poder por medio del derecho, pues todos estos caracteres conforman una única pretensión de justicia (Volkman, 2019: 279). Ello influyó, sin duda, en la Constitución española de 1978, de la que la Ley Fundamental alemana es una de sus principales influencias y para cuya interpretación ha resultado decisiva la dogmática alemana (Gutiérrez Gutiérrez, 2019: 371). Sobre lo anterior, también Gutiérrez Gutiérrez (2014: 405-406; 415). Este constitucionalismo social, iniciado por la Ley Fundamental, junto con las constituciones italiana y francesa de posguerra y en la que se inserta el texto español de 1978, supera el constitucionalismo liberal anterior no en el sentido de impugnarlo y eliminarlo, sino en el de actualizarlo; en el constitucionalismo social, la Constitución es el elemento central del ordenamiento jurídico y del Estado, tal y como expuso brillantemente Hesse (1992).

lo segundo, los grupos son órganos de trabajo de las cámaras, que determinan, por ejemplo, la composición de la Junta de Portavoces, que ordena el trabajo parlamentario; o que afectan a las facultades de los diputados miembros de las comisiones, donde el voto no es individual, sino ponderado, como reflejo del tamaño de cada agrupación (Schneider, 1983: 266-267).

En el caso específico de Alemania, se ha entendido que lo que caracteriza a los grupos es que son asociaciones funcional y políticamente ligadas a los partidos políticos<sup>7</sup>, que son los que realmente los crean, pero se mantienen formal y jurídicamente vinculados al parlamento. Se rigen por el derecho parlamentario, y ellos sí –al contrario que los partidos– forman parte de las instituciones del Estado, lo que la doctrina alemana denomina la “estatalidad organizada” (*organisierte Staatlichkeit*). Así pues, los grupos parlamentarios siguen siendo “subdivisiones” (*Untergliederungen*) de las cámaras y son piezas fundamentales para la creación de mayorías políticas que permiten la adopción de medidas, así como para la organización de todo el trabajo parlamentario (Morlok y Michael, 2023: 298)<sup>8</sup>.

Con todo ello, puede entenderse que el Tribunal Constitucional Federal (TCF) alemán haya definido los grupos parlamentarios como “instituciones necesarias de la vida constitucional” (*notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens*) y “actores determinantes del proceso de formación de la voluntad política” (*maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung*)<sup>9</sup>, pues ordenan y reducen la diversidad política de los cientos de diputados en un conjunto manejable de alternativas políticas (Morlok, 2015b: marg. 181). En otras palabras, son correa de transmisión de la función agregadora de los partidos, de manera que hacen compatible el pluralismo político con la toma de decisiones por parte del Estado. Son, así, los “partidos en el parlamento” (Schmidt, 1970: 488) que hacen posible la formación de la voluntad política de dicho órgano (Schneider, 1983: 266).

### III. LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN ALEMANIA

Ya que los grupos parlamentarios son los protagonistas del parlamento alemán, como en las restantes democracias pluralistas de partidos actuales, conviene ahora, antes de profundizar en su régimen jurídico, examinar qué normas son las que regulan esta figura.

7 Para Kunig, los grupos parlamentarios son la apariencia que toman los partidos en el parlamento (1987: marg. 55).

8 Así lo ha señalado también el Tribunal Constitucional Federal alemán (TCF). Cf. Sentencia del TCF de 14 de enero de 1986 (BVerfGE 70, 324). Disponible, en alemán, aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu070324.html> (recuperado: 13-2-2026).

9 Cf. Sentencia del TCF de 14 de julio de 1959 (BVerfGE 10, 4); y Sentencia del TCF de 21 de febrero de 1989 (BVerfGE 80, 188). Disponibles, en alemán, aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu010004.html> y <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu080188.html>, respectivamente (recuperado: 23-9-2025).

## 1. LA LEY FUNDAMENTAL

La Ley Fundamental de Bonn (como se conoce la constitución alemana) no regula directamente los grupos parlamentarios, aunque sí los menciona. En concreto, lo hace en el art. 53a.1.2 LF. Este precepto regula la comisión mixta entre las dos cámaras del parlamento alemán, el Bundestag y el Bundesrat<sup>10</sup>. Este artículo establece que la composición de la parte correspondiente al Bundestag de dicha comisión mixta se establecerá de manera proporcional al tamaño de los grupos parlamentarios<sup>11</sup>. A pesar de que no haya una regulación constitucional de los grupos parlamentarios, su mención en el art. 53.1.2 LF sí que permite hablar, al menos, de su reconocimiento constitucional.

La doctrina ha señalado, además, que, aunque no se regulen a nivel constitucional, los grupos parlamentarios sí que encuentran una cierta garantía en la Ley Fundamental, en concreto, en el art. 38.1.2 LF<sup>12</sup>, que establece el mandato libre. Esta libertad de mandato de los diputados incluye, para la doctrina, la posibilidad de que estos establezcan alianzas o cooperen entre sí; es decir, la opción de que se organicen en grupos parlamentarios<sup>13</sup>. En consecuencia, puede afirmarse que el régimen jurídico de los grupos parlamentarios vendrá delimitado, en gran medida, por el de los diputados individualmente considerados, de cuya posición jurídica deriva también la de los grupos (Morlok y Michael, 2023: 298).

## 2. LA LEY SOBRE EL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS DEL BUNDESTAG

En Alemania, el grueso del régimen jurídico de los grupos parlamentarios se recoge en una singular norma: la Ley sobre el estatuto de los diputados del Bundestag (de ahora en adelante, LEDB)<sup>14</sup>. La regulación del estatuto del diputado (y de los grupos) en una fuente jurídica distinta a la constitución y al reglamento parlamentario es una excepción en el derecho comparado (Daranas Peláez, 2014: 195).

Para entender la razón de ser de esta ley, o, mejor dicho, de que la fuente en la que se regula el régimen de los grupos parlamentarios sea una ley, cabe atender al art. 38

---

10 El Bundesrat o Consejo Federal es la "cámara alta" del parlamento alemán y representa a los distintos *Länder* o estados federados que componen la República Federal. Está compuesto por representantes de los gobiernos de los *Länder*, los cuales, por tanto, ni tienen la consideración de diputados ni se agrupan según su afiliación partidista, sino por el *Land* a cuyo gobierno pertenecen.

11 Art. 53a.1.2 LF: "Los diputados serán designados por el Bundestag de acuerdo con la importancia numérica de los grupos parlamentarios; no podrán pertenecer al Gobierno Federal" (versión oficial de la Ley Fundamental en español, a cargo del Bundestag; puede consultarse aquí: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>, recuperado: 27-8-2025).

12 Art. 38.1.2 LF: "[Los diputados del Bundestag] son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia".

13 Cf. Sentencia del TCF de 14 de enero de 1986 (BVerfGE 70, 324) y Sentencia del TCF de 8 de junio de 1977 (BVerfGE 42, 142). Esta última disponible, en alemán, aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv045142.html> (recuperado: 13-2-2026).

14 Formalmente, Ley sobre el estatuto jurídico de los miembros del Bundestag alemán (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse*). Puede consultarse (en alemán o en inglés) aquí: <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/index.html#BJNR102970977BJNE006602377> (recuperado: 27-8-2025).

LF, que, en su apartado tercero, establece una reserva de ley para el desarrollo de los principios electorales<sup>15</sup>. Como el mandato libre forma parte de esos principios electorales y debido a que del dicho mandato se deriva la posibilidad de que los diputados se integren y se organicen en grupos parlamentarios, la regulación de estos órganos parlamentarios debe hacerse por ley (Hölscheidt, 2001: 238). Las disposiciones referidas al régimen jurídico de los grupos parlamentarios fueron incorporadas a la ley en 1994 (Morlok y Michael, 2023: 298).

La LEDB regula los grupos parlamentarios en su capítulo XII. En particular, regula: la formación de los grupos (pr. 53), su posición jurídica (pr. 54), las funciones que desempeñan (pr. 55), su organización (pr. 56), el deber de confidencialidad de los trabajadores del grupo (pr. 57), los recursos económicos y materiales a los que pueden acceder (pr. 58), la gestión de dichos recursos y el régimen contable (pr. 59), los deberes de rendición de cuentas y de auditar las finanzas del grupo (prs. 60 y 61) y la disolución y liquidación de los grupos (pr. 62).

### 3. EL REGLAMENTO DEL BUNDESTAG

El Reglamento del Bundestag (*Geschäftsordnung des Bundestages*; RBT)<sup>16</sup> es la norma básica de funcionamiento de la propia cámara. Es la propia Ley Fundamental la que prevé la existencia de esta norma jurídica<sup>17</sup>, como consecuencia de la “autonomía de organización” (*Organisationsautonomie*) que tiene reconocida el parlamento (Schneider, 1983: 264)<sup>18</sup> por su vinculación con la realización del principio de soberanía popular (Morlok y Michael, 2023: 309). Debido a que en Alemania el grueso del régimen jurídico de los grupos parlamentarios se regula en la LEDB, el Reglamento parlamentario solo recoge aspectos muy concretos que afectan al trabajo parlamentario en relación con los grupos. Sin embargo, debe atenderse a la relación entre la LEDB y el Reglamento parlamentario, ya que la primera contiene diversas remisiones al segundo para que sea este el que desarrolle determinadas medidas contenidas en ella (p. ej., la constitución de los grupos parlamentarios).

Estos elementos, regulados en el capítulo IV, son los ya mencionados detalles sobre la formación de los grupos parlamentarios (pr. 10) y el orden de precedencia entre ellos (pr. 11), así como el criterio de proporcionalidad a partir de los grupos para la designación de miembros de determinados órganos colegiados (pr. 12). Junto con estos, en el Reglamento existen otros preceptos que, al regular diferentes aspectos y órganos de la

---

15 Art. 38.3 LF: “La regulación se hará por una ley federal”.

16 Puede consultarse, en alemán, aquí: [https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg](https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg) (recuperado: 27-8-2025).

17 Art. 40.1 LF: “El Bundestag elige su presidente, los vicepresidentes y los secretarios. Dictará su reglamento interno”.

18 Cf. Sentencia del TCF de 14 de enero de 1986 (BVerfGE 70, 324) y Sentencia del TCF de 6 de marzo de 1952 (BVerfGE 1, 144). Esta última disponible, en alemán, aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu001144.html> (recuperado: 13-2-2026).

cámara, determinan el papel de los grupos en ellos, lo cual contribuye a completar su régimen jurídico.

#### 4. LOS REGLAMENTOS DE LOS GRUPOS

Si de la libertad de mandato de los diputados se desprende la posibilidad de que puedan asociarse y formar grupos parlamentarios, debe deducirse también que estos diputados tienen la libertad de organizar su funcionamiento de acuerdo con unas reglas internas. De ahí la posibilidad de que los grupos parlamentarios puedan dotarse de sus propios reglamentos (*Geschäftsordnung*), tal y como prevé el pr. 56.2 LEDB<sup>19</sup>.

Aunque –como se acaba de señalar– cada grupo tiene autonomía para confeccionar su reglamento, si se atiende a algunos de los textos reglamentarios<sup>20</sup>, puede observarse un contenido común o, al menos, similar. Son textos cortos que regulan: el estatus jurídico de sus miembros, los órganos que lo forman (y las competencias y el régimen de funcionamiento de cada uno de ellos) y el procedimiento de trabajo parlamentario dentro del grupo. Además, también suelen incluir disposiciones sobre el régimen financiero y contable del grupo, sobre la constitución y disolución del grupo y sobre la reforma del propio reglamento.

### IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

De acuerdo con las normas mencionadas *supra*, procede ahora exponer cuál es el régimen jurídico de los grupos parlamentarios del Bundestag alemán.

#### 1. CONSTITUCIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO Y POSICIÓN JURÍDICA

La doctrina y la jurisprudencia han señalado que, aunque los grupos parlamentarios sean reflejo de los partidos políticos en el parlamento y del pluralismo político que estos articulan, el derecho a formar estas agrupaciones de diputados no es de los partidos políticos, sino de los propios diputados individualmente considerados en ejercicio de la libertad de mandato que les reconoce el art. 38.1 LF (Bäcker, 2024: 349)<sup>21</sup>.

---

19 Pr. 56.2 LEDB: “Los grupos parlamentarios dictarán sus propios reglamentos” (“Die Fraktionen geben sich eine eigene Geschäftsordnung”).

20 Para la elaboración de este estudio se solicitó la remisión de su reglamento a todos los grupos parlamentarios del actual Bundestag (XXI legislatura): Unión Demócrata Cristiana de Alemania y Unión Social Cristiana de Baviera (CDU/CSU), Alternativa para Alemania (AfD), Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), Alianza 90/Los Verdes (Verdes) y La Izquierda. Solo estos dos últimos atendieron la petición, por lo que son los que han sido considerados para el análisis.

21 Véase la nota 14.

El régimen de constitución de los grupos parlamentarios se regula, por remisión expresa de la LEDB (pr. 53.2), en el Reglamento del Bundestag (pr. 10). Son requisitos para formar un grupo parlamentario los siguientes.

En primer lugar, existe un requisito cuantitativo. Para que un conjunto de diputados pueda formar un grupo debe suponer, al menos, el 5 % del total de miembros de la cámara (pr. 10.1 RBT). Actualmente (2025), el Bundestag cuenta con 630 escaños, por lo que un grupo debe tener, como mínimo, 32 diputados.

Este requisito ha sido objeto de examen de constitucionalidad por parte del TCF, que lo consideró compatible con la Ley Fundamental y respetuoso con el principio de igualdad de oportunidades de los diputados. Este requisito mínimo del 5 % coincide con la barrera electoral, que es del mismo porcentaje. El TCF consideró que un umbral mínimo de miembros para el grupo parlamentario superior a la barrera electoral hubiese sido incompatible con el principio de igualdad de oportunidades<sup>22</sup>.

En segundo lugar, el pr. 10.1 RBT también establece un requisito material: los diputados que conformen un mismo grupo parlamentario deben pertenecer al mismo partido o, al menos, a distintos partidos que no se hayan enfrentado electoralmente en ninguno de los *Länder*<sup>23</sup>.

Por último, en tercer lugar, la creación de un grupo parlamentario también está sometida a requisitos de forma. En el momento de su creación, los grupos deben remitir a la presidencia de la cámara: un acta de la constitución del grupo en sí, su denominación, el nombre de la persona que ostente la presidencia del grupo y una relación de sus miembros, así como de los “invitados” del grupo<sup>24</sup>.

Una vez constituidos, de acuerdo con el pr. 54.1 LEDB, los grupos parlamentarios gozan de personalidad y capacidad jurídica (*Rechtsfähigkeit*) y tienen legitimación activa y pasiva ante los tribunales de justicia (pr. 54.2 LEDB). La propia LEDB precisa que los grupos no forman parte de la Administración pública ni son considerados poder público (pr. 54.3 LEDB), sino que son asociaciones de parlamentarios dotadas de personalidad jurídica con posición jurídica dual, sujeta al derecho civil (p. ej. a la hora de contratar personal o de realizar una compraventa) pero también al derecho público (normalmente en relación con el ejercicio de sus funciones) (Gröpl, 2022: 991-992; Ipsen et al., 2022: marg. 74).

---

22 Cf. Sentencia del TCF de 17 de septiembre de 1997 (BVerfGE 96, 264) y Sentencia del TCF de 17 de julio de 1991 (BVerfGE 84, 304). Pueden consultarse (en alemán), aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu096264.html> y <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu084304.html>, respectivamente (recuperado: 31-8-2025).

23 Este segundo supuesto de hecho es el que se aplica en el caso de los llamados “partidos de la Unión” (*Unionsparteien*): la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (Christlich-Demokratische Union Deutschlands, CDU) y la Unión Social Cristiana de Baviera (Christlich-Soziale Union in Bayern, CSU). Mientras que la CDU se presenta a las elecciones en toda Alemania, excepto en Baviera, la CSU lo hace solo en este último *Land*. Ambos partidos han formado siempre el mismo grupo parlamentario en el Bundestag, con el nombre CDU/CSU.

24 La figura del “invitado” se recoge en el pr. 10.3 RBT y se regula en el pr. 12 RBT. Se aborda *infra*.

## 2. FUNCIONES Y DERECHOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En cuanto a las funciones que desempeñan los grupos parlamentarios, lo primero que señala el pr. 55 LEDB es que contribuyen al desempeño de las funciones del propio Bundestag (pr. 55.1), del que forman parte<sup>25</sup>. Las funciones del Bundestag son la adopción de leyes, la nominación de cargos para otros órganos constitucionales y el control del Gobierno federal (en esta función se incluyen la determinación de las líneas básicas de la política exterior, la función presupuestaria y la declaración de guerra y paz), así como concurrir a la integración europea a través de la legislación (Morlok y Michael, 2023: 268). Así pues, ha de entenderse que los grupos parlamentarios deben contribuir a organizar el trabajo parlamentario de tal manera que la cámara pueda cumplir esas funciones.

Para desarrollar estas funciones parlamentarias, los grupos parlamentarios tienen reconocidos distintos derechos y facultades (Krings, 2016: marg. 47). En el ámbito de la función legislativa, los grupos tienen reconocido el derecho de iniciativa (pr. 76.1 RBT), así como el derecho a presentar enmiendas durante el desarrollo del procedimiento legislativo (pr. 85.1 RBT). En relación con la función de control, los grupos pueden exigir la comparecencia del Gobierno federal (pr. 42 RBT) y tienen reconocida la iniciativa para presentar mociones y preguntas (pr. 75.1 RBT). Además, los grupos cuentan con iniciativa para convocar la comisión mixta Bundestag-Bundesrat (Vermittlungsausschuss) (pr. 89 RBT) y nombran a los miembros de las comisiones parlamentarias (pr. 57.2 RBT) y de la Mesa y de otros órganos parlamentarios (pr. 6.1 RBT). Y, además, según el pr. 63 en relación con el pr. 13.5 de la Ley del TCF y con el art. 94.1.1 de la Ley Fundamental, los grupos parlamentarios tienen reconocida legitimación para solicitar la tutela de sus derechos ante el TCF por medio del conflicto entre órganos (Osgansstreitigkeit), tal y como también ha reconocido la jurisprudencia constitucional<sup>26</sup>.

Existen otras prerrogativas que solo pueden ser ejercidas por un número mínimo de diputados, lo que virtualmente las deja en manos de los grupos parlamentarios (o de otras formas de asociación de los diputados, de las que se hablará *infra*). Cabe advertir que el Reglamento establece como requisito que se ejerzan bien por un determinado porcentaje de diputados o bien expresamente por el grupo parlamentario. Las prerrogativas para las que se exige un porcentaje de, al menos, el 5 % de los diputados (la misma cifra que para formar un grupo) son oponerse a tratar asuntos que no hubieran sido incluidos previamente en el orden del día (pr. 20.3 RBT), solicitar la

---

25 La orientación funcional de los grupos parlamentarios también ha sido afirmada por el TCF; cf. Sentencia del TCF de 13 de junio de 1989 (BVerfGE 80, 188). Disponible, en alemán, aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu080188.html> (recuperado: 13-2-2026).

26 Cf. Sentencia del TCF de 14 de enero de 1986 (BVerfGE 70, 324); también Sentencia del TCF de 6 de marzo de 1952 (BVerfGE 1, 144) y Sentencia del TCF de 22 de junio de 1969 (BVerfGE 27, 44). Esta última disponible, en alemán, aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu027044.html> (recuperado: 13-2-2026).

revisión del quórum previo a una votación (pr. 45.2 RBT), y exigir la distribución de una moción sometida a votación (pr. 78.2 RBT).

El apoyo o el consentimiento del grupo parlamentario también es necesario para que el diputado pueda llevar a cabo distintas iniciativas y actividades, tales como solicitar el aplazamiento o la clausura de un debate (pr. 25.2 RBT) o de una sesión (pr. 26 RBT), solicitar una votación nominal (pr. 52 RBT), presentar preguntas al Gobierno federal (prs. 75.1, 75.3 y 76.1 RBT), solicitar debates en pleno sobre proyectos legislativos (prs. 79, 81 y 84 RBT), presentar determinadas enmiendas (prs. 85 y 89 RBT), presentar mociones en relación con la garantía de los derechos del Bundestag en determinados procedimientos ante la UE (pr. 93b.2 RBT), exigir que determinados cargos rindan cuentas (pr. 115.2 RBT) y presentar candidatos para determinados cargos (pr. 13 de la Ley sobre el comisionado del Bundestag ante las Fuerzas Armadas).

De otro lado, existen determinadas prerrogativas reservadas para conjuntos de diputados equivalentes a porcentajes superiores al 5 %. Así, se exige un número de diputados equivalente al 10 % para presentar solicitudes sobre la publicidad de las sesiones del Bundestag (pr. 19.2 RBT). Por su parte, se exige un 15 % para presentar candidaturas para la elección del canciller federal en segunda y tercera ronda (pr. 4 RBT) y solicitar la creación de una comisión de investigación (art. 44.1 LF), y de un comité de estudio (pr. 56.1 RBT), para presentar una moción de censura constructiva (pr. 97.1 RBT) y para solicitar la votación sobre la elección de un nuevo canciller federal tras el rechazo de una cuestión de confianza (pr. 98.2 RBT). Incluso, para solicitar al presidente federal la convocatoria de una sesión del Bundestag (un instrumento extraordinario), se exige el concurso de un tercio de los diputados de la cámara (pr. 21.2 RBT).

Cabe señalar, como ha puesto de manifiesto la doctrina, que el ejercicio de estos derechos y, en general, el desempeño de estas actividades parlamentarias por parte de los grupos dependen de su posición con respecto al Gobierno, es decir, de si forman parte de la mayoría que sostiene y apoya al Gobierno o si, por el contrario, son parte de la oposición. En el caso de los primeros, los grupos tenderán más a ejercer aquellos derechos y a llevar a cabo aquellas actividades relacionadas con la elección de miembros de órganos parlamentarios o de otros órganos del Estado o a impulsar la legislación, siempre en línea con lo determinado por el Gobierno. En cambio, los grupos parlamentarios de la oposición harán uso, sobre todo, de los mecanismos de control y de crítica y de aquellos instrumentos que permitan mostrar su programa alternativo<sup>27</sup>.

---

27 Más en detalle, Andersen y Woyke (2021).

### 3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

#### 3.1. Principios de organización y funcionamiento

Para el ejercicio de los derechos, prerrogativas y actividades descritas en el apartado anterior, los grupos parlamentarios requieren de una organización y funcionamiento interno que se articula de acuerdo con determinados principios.

En primer lugar, los grupos parlamentarios tienen reconocido un principio de autonomía organizativa y funcional, es decir, cuentan con un amplio margen para diseñar su organización y su forma de proceder. El fundamento de esta autonomía puede encontrarse en la interpretación sistemática de dos ideas previas: la autonomía del propio Bundestag, recogida en el artículo 40.1. LF, y el mandato libre de los diputados, reconocido por el art. 38.1 LF. Como subdivisiones funcionales del parlamento, los grupos parlamentarios están sometidos al derecho parlamentario (Morlok, 2015a: marg. 184) y es la propia cámara –que tiene reconocida autonomía organizativa– la que goza de un amplio margen para diseñar el estatus jurídico de los grupos. Pero, como advierte la doctrina, solo puede hacerlo en materias que queden dentro del ámbito estrictamente parlamentario. Todo aquello que afecte a los derechos de los diputados, que derivan del art. 38.1 LF, debe ser regulado por ley, en este caso, la LEDB<sup>28</sup>. Pero como la constitución reconoce para los diputados la libertad de mandato, que incluye su derecho a asociarse en grupos parlamentarios, también debe deducirse de ese mandato libre una autonomía para configurar internamente los grupos parlamentarios. Y así lo reconoce la LEDB al establecer que los grupos parlamentarios se dan a sí mismos un reglamento (pr. 56.2).

En segundo lugar, del mandato libre recogido en el art. 38.1 LF también se deriva un estatus de libertad de los diputados en condiciones de igualdad en relación con el resto de representantes, que se extiende a la totalidad de la actividad parlamentaria (Morlok, 2015a: marg. 169). Los grupos parlamentarios, y, en particular, su organización y su funcionamiento, deben respetar ese doble estatus de los diputados de libertad e igualdad, también en la perspectiva interna del grupo. Además, los grupos, por la función que desempeñan en el conjunto del sistema democrático y por su vinculación con el principio democrático general, están igualmente sometidos al principio de democracia interna (Morlok, 2015a: marg. 195). Si no funcionasen internamente de manera democrática, los grupos no podrían representar adecuadamente los intereses, proyectos y propuestas de los ciudadanos, agregados y articulados por los partidos, y, sobre todo, no sería posible mantener abierto el procedimiento de toma de decisiones políticas del Estado; en otras palabras, no se podría considerar democrático el proceso de formación de la voluntad política del Estado. Si se entiende este proceso como una

---

28 Cf. Morlok, 2015b: marg. 34 y nota al pie 125.

cadena de transmisión que parte de la sociedad, sigue por los partidos, que se presentan a las elecciones, continúa en el parlamento y termina con la adopción de decisiones por parte del Estado, el hecho de que los grupos parlamentarios no sean democráticos haría que esta cadena de transmisión quedase rota y el proceso democrático, viciado. Por ello, la formación de la voluntad interna de los grupos no puede ser fruto de las decisiones de la dirección del grupo o de la mayoría de sus miembros únicamente, sino que debe ser resultado de un proceso abierto (Grimm, 1983: 355).

En tercer lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, debe mencionarse el principio mayoritario, consustancial al principio democrático, como regla básica de funcionamiento de los grupos (Bäcker, 2024: 349). Las decisiones dentro de los grupos se adoptan cuando cuentan con el apoyo de la mitad más uno de sus miembros. Tiene sentido que los grupos tengan que funcionar de manera democrática, en tanto en cuanto dentro de los grupos debe regir un estatus de igualdad entre sus miembros, quienes deben poder ejercer sus derechos libremente y sin restricciones, de acuerdo con su posición constitucional y en particular con la libertad de mandato (art. 38.1 LF). Además, los grupos, como subdivisión funcional del parlamento, son parte de las instituciones del Estado y, como tales, también se ven afectados por el principio democrático general (art. 20 LF) (Morlok, 2015a: marg. 195). Pero cabe advertir, como se ha visto *supra*, que la formación de la voluntad del grupo no puede quedar reducida únicamente a la adopción de decisiones por mayoría de sus miembros, sino que, al igual que ocurre con el principio mayoritario en su sentido genérico dentro del principio democrático, debe someterse a límites, normalmente en forma de derechos de los diputados (en este caso, los derechos de los diputados individualmente considerados y, especialmente, su libertad de mandato), que aseguren el carácter abierto de dicho proceso de toma de decisiones (Grimm, 1983: 355).

En cuarto lugar, también debe mencionarse el principio de colegialidad. Este principio implica que las decisiones del grupo deben adoptarse de manera colectiva. Ello no impide una cierta organización del procedimiento de toma de decisiones dentro del grupo; en otras palabras, no obliga a un funcionamiento permanentemente asambleario. De hecho, la doctrina señala que el trabajo parlamentario solo puede realizarse adecuadamente si los grupos trabajan de manera ordenada y estructurada (Morlok y Michael, 2023: 300)<sup>29</sup>. El principio de colegialidad, sobre todo, se contrapone al liderazgo ejercido por una única persona, con una acumulación total del poder y sin límites o contrapesos internos. La colegialidad se deriva, precisamente, del estatus de igualdad que debe regir entre todos los diputados y, concretamente, entre los diputados de un mismo grupo. Tiene que ver, también, con el principio democrático, tal y como lo entiende la doctrina alemana, esto es, con un énfasis en la división del poder y en

---

29 Morlok y Michael comparan el trabajo parlamentario y la necesaria estructuración de un grupo parlamentario con un deporte de equipo (2023: 300).

evitar que lo acumule una única persona (*Führerprinzip*). La doctrina señala que la organización del grupo se ve afectada por el principio democrático, sin especificar en qué modelo organizativo debe concretarse (Morlok, 2015a: marg. 195).

Por último, debe mencionarse también, aunque no se formule como principio, el carácter ideológico del grupo o, como lo denomina la doctrina alemana, su carácter “tendencial” (*Tendenzcharakter*), así como la pretensión del grupo para mantenerse mínimamente cohesionado de acuerdo con dicho carácter ideológico, o, en otras palabras, a mantener su “pureza de carácter” (*Tendenzreinheit*) (Morlok, 2015a: marg. 192). Los grupos, del mismo modo que los partidos, son expresión de una determinada ideología o afinidad ideológica, que, de hecho, es su razón de ser. La pretensión del grupo para mantener dicho carácter deriva de la voluntariedad con la que sus miembros se adhieren a él. Por ese motivo, no tendría sentido, de acuerdo con su función de racionalizar y articular el trabajo parlamentario de una manera que refleje el pluralismo político existente, que existiesen grupos formados por criterios no políticos o que dentro de los grupos no fuese posible identificar un sustrato ideológico mínimo y compartido. Este carácter tendencial, por tanto, permite que el grupo establezca límites con respecto a la libertad de mandato de sus miembros, lo que se manifiesta, sobre todo, en la posibilidad de que el grupo establezca una determinada disciplina a sus miembros.

### 3.2. Estructura y funcionamiento de los grupos

El pr. 56.1 LEDB menciona la organización y el funcionamiento de los grupos parlamentarios, prescribiendo que debe ajustarse a los “principios de la democracia parlamentaria” (*Grundsätze der parlamentarischen Demokratie*), aunque no se establece un modelo organizativo concreto o reglas determinadas de funcionamiento. Por su parte, el pr. 10.2 RBT, al establecer el deber de información de los grupos a la presidencia de la cámara tras su constitución, menciona que estos deben remitir a aquella el nombre de los portavoces (*Vorsitzende*). Nada más se dice sobre la organización de los grupos. Por eso, para conocer mejor cómo se organiza y funciona cada uno de ellos, es preciso acudir a sus reglamentos. Aquí se exponen el del grupo parlamentario de Alianza 90/Los Verdes (Bündnis 90/Die Grünen) y el del grupo parlamentario de La Izquierda (Die Linke)<sup>30</sup>.

Al comparar los reglamentos de los grupos de los Verdes y de La Izquierda, puede observarse una gran coincidencia en cuanto a órganos que componen el grupo y a las

---

30 Para la realización de este estudio se solicitó el acceso a los reglamentos (*Geschäftsordnung*) de los grupos parlamentarios actualmente representados en el Bundestag. Solo se remitieron las normativas internas de los grupos de Alianza 90/Los Verdes (Bündnis 90/Die Grünen) y La Izquierda (Die Linke), que son los que han podido ser analizadas e incluidos en el estudio. Sirvan estas líneas para agradecer a las direcciones de ambos grupos su envío.

competencias de sus órganos, así como en relación con el procedimiento básico de trabajo parlamentario.

#### a. Organización interna

Con respecto a la organización interna del grupo, en primer lugar, el grupo parlamentario Alianza 90/Los Verdes establece en el pr. 4.1 de su reglamento (RVerdes) que los órganos del grupo son la asamblea, la asamblea de mujeres, los grupos de trabajo, la dirección sectorial y la dirección del grupo. Además, a lo largo del reglamento se prevén otros órganos y cargos como los coordinadores parlamentarios (pr. 18), los gerentes del grupo<sup>31</sup> (pr. 19), la asesoría jurídica (pr. 21) o el portavoz de prensa (pr. 22). De acuerdo con el pr. 16, la dirección del grupo parlamentario está compuesta por dos presidentes, los coordinadores parlamentarios, los vicepresidentes del grupo y los miembros de la Mesa (*Präsidium*) del Bundestag pertenecientes al grupo, si los hubiera. Llama la atención que, en el caso del mandato de los cargos, el Reglamento suele estipular una duración de dos años (debe tenerse en cuenta que una legislatura ordinaria del Bundestag dura cuatro años); es así en el caso de los presidentes, de los coordinadores parlamentarios y de los vicepresidentes (pr. 5.3 RVerdes). También se prevén otros cargos, como el defensor del diputado (*Ombudsabgeordnete*), que es elegido por la asamblea del grupo (pr. 5.3.m RVerdes).

Asimismo, se prevé la posibilidad de que, dentro del ámbito de sus competencias, cada órgano pueda crear comisiones para tareas específicas. También se pueden crear comisiones mixtas, con miembros de distintos órganos dentro del grupo, con autorización de la presidencia (pr. 4.2 RVerdes).

De entre todos los órganos del grupo, es llamativo que el reglamento incluya, al regular la asamblea, un listado pormenorizado de las competencias de este órgano, que se define como el “órgano supremo de decisión” (pr. 5 RVerdes). Entre las competencias de la asamblea se encuentran: la elección de los presidentes, los coordinadores parlamentarios y los vicepresidentes; la elección de los candidatos a formar parte de la Mesa del Bundestag; la adopción de acuerdos sobre la creación y disolución de los grupos de trabajo y de las direcciones sectoriales; la designación de portavoces; la designación de miembros del grupo que deban formar parte de otros órganos y comisiones de la cámara; la elección de presidentes de comisiones parlamentarias; la elección de los miembros del Defensor del pueblo que correspondan al grupo; la selección del orador que represente al grupo en los debates parlamentarios; la adopción

---

31 En alemán, los cargos de coordinador parlamentario y gerente de grupo se designan como *parlamentarische Geschäftsführung* y *Fraktionsgeschäftsführung*. En castellano, *Geschäftsführung* admite varias traducciones, como, por ejemplo, “gerente” o “gestor”. Aquí se ha optado por ayudar a diferenciar ambos cargos, traduciéndolos como “coordinador” y como “gerente”, respectivamente, atendiendo a la naturaleza de sus funciones.

de decisiones sobre propuestas parlamentarias, y la modificación del Reglamento parlamentario (pr. 5.3 RVerdes).

En segundo lugar, el grupo parlamentario La Izquierda determina en el pr. 4 de su reglamento (Rlzquierda) el listado de órganos y comisiones que conforman su grupo parlamentario: la asamblea, la dirección del grupo, los coordinadores parlamentarios, el plenario de mujeres, los círculos de trabajo y comisiones *ad hoc* de trabajo. En el pr. 6.2 se mencionan también el asesor jurídico y, al menos, dos revisores (encargados de supervisar las cuentas del grupo).

En cuanto a la dirección del grupo, esta se compone del presidente (también puede haber copresidentes), de los jefes de los grupos de trabajo (que, a su vez, son vicepresidentes del grupo), del primer coordinador parlamentario y de la portavoz de política de mujeres (pr. 7.1 Rlzquierda).

En este caso, su asamblea de grupo se reúne cada semana que haya sesión en el Bundestag (pr. 5.1 Rlzquierda). Entre sus funciones se encuentran: la elección de los principales cargos del grupo y los portavoces de cada área, así como los miembros de los distintos órganos parlamentarios que corresponda designar al grupo o para puestos extraparlamentarios, pero cuya designación sea competencia de la cámara y correspondan al grupo (pr. 6.2 y 6.3 Rlzquierda), la revocación de los mandatos de la dirección o de los coordinadores y revisores (pr. 6.4), la decisión sobre la creación, composición y disolución de los grupos de trabajo, la decisión sobre la presentación de propuestas parlamentarias, y aquella sobre las finanzas del grupo (pr 6.6).

#### b. Funcionamiento

En relación con el funcionamiento, el reglamento de los Verdes, por ejemplo, dedica un capítulo (el tercero) a regular determinadas cuestiones al respecto.

En cuanto a las votaciones, estas se decidirán por mayoría simple (pr. 23.1) y tendrán un carácter abierto (para los miembros del grupo), a no ser que una cuarta parte de los diputados del grupo solicite que la votación sea secreta (pr. 23.2). Asimismo, las votaciones podrán ser nominales cuando lo demande un 10 % de los miembros (pr. 23.3). Con respecto a las votaciones para elegir cargos internos del grupo, se aplica un régimen similar al de las votaciones, pero destacan dos normas: la primera, que deben convocarse con al menos tres días de antelación, y la segunda, referida a las cuotas de género; las mujeres del grupo tienen derecho a solicitar una nueva votación, en caso de tener que elegir los miembros de un órgano interno colegiado o una comisión, si, tras la primera, las mujeres no suponen, por lo menos, la mitad de dicho órgano (pr. 24.3 RVerdes). Además, en materia de diversidad, se deben respetar las normas internas del partido, contenidas en el “estatuto para un partido diverso” (norma interna del partido) (pr. 24.5 RVerdes).

En relación con la preparación del trabajo parlamentario, los Verdes regulan un procedimiento más o menos estandarizado que consta de tres fases: los grupos de trabajo preparan las diversas propuestas o iniciativas políticas según su temática; posteriormente, esta propuesta se remite, primero, al grupo directivo sectorial y, segundo, a la dirección del grupo, que debate sobre ella; finalmente, es la asamblea del grupo la que aprueba la propuesta (pr. 25 RVerdes). Existen procedimientos abreviados para determinados trámites parlamentarios (pr. 26 RVerdes).

La Izquierda también regula, en el pr. 12 de su reglamento, la preparación del trabajo parlamentario en el grupo. Las propuestas parlamentarias deben presentarse al coordinador parlamentario tres días antes de que se reúna la dirección del grupo. Hay determinadas propuestas que, además, requieren la aprobación del círculo de trabajo correspondiente, de la dirección del grupo y de la asamblea, pero el reglamento señala que la falta de aprobación del círculo puede ser sustituida por la de la dirección, y la de esta, por la de la asamblea. En casos urgentes y justificados bastará con la aprobación de la dirección del grupo (pr. 12.3 RIzquierda).

#### 4. DISCIPLINA INTERNA

Como ya se ha señalado, los grupos parlamentarios son asociaciones libres de diputados a las que se reconoce un carácter tendencial, es decir, que requieren para su correcto funcionamiento de un consenso ideológico mínimo que les permita mantenerse cohesionados. Una cierta unidad es imprescindible para que el trabajo parlamentario sea efectivo y para poder presentarse ante los electores con un cierto grado de eficacia (Morlok, 2015a: marg. 196). Esta necesidad de mantener la “pureza de tendencia” o el carácter mínimo cohesionado se justifica en la voluntariedad con que los diputados se incorporan o no al grupo parlamentario. A su vez, permite racionalizar el trabajo del parlamento y establecer un paralelismo entre este y el pluralismo político existente en la sociedad, a través de la identificación entre grupos y partidos.

Para mantener este carácter tendencial y partiendo del carácter voluntario de la condición de miembro, a los grupos se les reconoce la posibilidad de mantener la disciplina interna (*Fraktionsdisziplin*) mediante la imposición de determinadas decisiones a sus miembros, en forma de ciertas obligaciones de cooperación; también se impone un deber de lealtad que permite que, en caso de incumplimiento, el grupo pueda imponer sanciones al diputado miembro. Al entrar voluntariamente en un grupo, el diputado acepta una cierta restricción de las facultades que le corresponden como miembro de la cámara (Morlok, 2015a: marg. 196).

Sin embargo, la doctrina ha impuesto límites a esta potestad disciplinaria. Las medidas sancionadoras no pueden alterar el estatus jurídico de un diputado. Para poder ser aceptables, tienen que estar dirigidas al ámbito de facultades al que el diputado teóricamente *hubo renunciado* al entrar en el grupo; ello incluye admitir la

destitución de puestos dentro de la estructura del grupo o de una comisión (Bäcker, 2011). Por el contrario, no existe una previsión legal que ampare la disciplina de voto, ya que se entiende que implicaría una vulneración del mandato libre protegido constitucionalmente. En ese caso, no se hablaría de disciplina de grupo, sino de coacción de grupo (*Fraktionszwang*) (Pfeil, 2008: 170-171). La diferencia entre disciplina y coacción no ha sido delimitada con claridad por la doctrina, la cual ha señalado la dificultad de establecer elementos inequívocos que definan estos dos conceptos (Battis y Gusy, 2018: 112). Sin embargo, es evidente que sin una cierta coordinación en el voto no es posible hacer efectivo el trabajo del grupo ni mantener ni expresar el carácter ideológicamente cohesionado de la organización (Morlok, 2015a: marg. 196). Por ello y teniendo en cuenta que los diputados ingresan libremente en los grupos parlamentarios, merece otra consideración dogmática la adopción de una cierta disciplina de voto en los reglamentos de los grupos, en el sentido de prever criterios y procedimientos para adoptar un sentido de voto unitario, así como de establecer procedimientos para que un diputado pueda manifestar, dentro de su grupo, su disconformidad con la decisión de la mayoría y poder apartarse del sentido mayoritario del voto sin verse perjudicado por ello; así, la normativa interna de los grupos debería prever cauces para expresar el disenso interno (Schneider, 1983: 257). Mayor duda genera la posibilidad de imponer sanciones en caso de apartarse del voto acordado por el grupo, pues se corre el riesgo de cruzar la línea de la coacción; parecen descartadas las sanciones económicas (Pfeil, 2008: marg. 173)<sup>32</sup>.

En los reglamentos parlamentarios analizados encontramos la siguiente regulación de esta disciplina de voto.

Por un lado, los Verdes recogen un deber de respetar las decisiones adoptadas por la asamblea y por la dirección del grupo (pr. 2.3 RVerdes). Además, prevén la posibilidad de expulsar a un miembro cuando infrinja de manera “considerable y grave” la política decidida por el grupo. La decisión debe ser adoptada con el voto favorable de tres cuartos de la asamblea (pr. 1.2 RVerdes).

Por otro lado, la Izquierda recoge la posibilidad de un voto discordante del criterio mayoritario del grupo, pero obliga a que este voto minoritario contrario sea informado previamente, para que la discrepancia pueda ser debatida en los órganos del grupo (pr. 2.5 RIzquierda). También se recoge el derecho de los miembros a impugnar decisiones de los grupos de trabajo (pr. 2.9 RIzquierda). En cuanto a la expulsión, que se prevé reglamentariamente (pr. 3.2 RIzquierda), solo es aceptable por motivos “importantes”. Debe decidir la asamblea (“los miembros del grupo parlamentario”) por mayoría de dos tercios. Además, se recoge expresamente el derecho del diputado a ser oído. Se celebrará

---

32 En detalle, cf. Kasten (1985).

un debate a partir de una solicitud de expulsión, que debe ser escrita y estar motivada. La persona implicada podrá participar en dicho debate.

Ninguno de los dos reglamentos recoge sanciones de tipo económico (multas), que difícilmente podrían ser aceptadas, ya que –como se ha advertido– estarían más cerca del concepto de coacción que del de disciplina.

La doctrina también ha admitido la expulsión del grupo parlamentario, pero advierte de que deben cumplirse determinados requisitos: debe ser consecuencia de incumplimientos sostenidos y graves de las líneas planteadas por el grupo (*Fraktionslinien*) y debe haber un procedimiento que garantice los derechos del diputado y que impida la arbitrariedad (también para otro tipo de sanciones); la decisión final debe basarse en evidencias. Se admite la expulsión del grupo en caso de abandonar el partido equivalente (de acuerdo con los requisitos contenidos en el Reglamento del Bundestag para la constitución de grupos, que obligan a pertenecer al mismo partido o a partidos que no hayan competido electoralmente) (Morlok y Michael, 2023: 300-301). Además, puede ejercerse un control sobre las decisiones que el grupo tome en materia de disciplina, pues pueden ser objeto de un conflicto entre órganos ante el Tribunal Constitucional Federal, aunque este solo puede revisar si la decisión ha sido adoptada a partir de una base razonable o si, por el contrario, ha sido arbitraria (Zippelius y Würtenberger, 2018: margs. 99-100)<sup>33</sup>.

## 5. FINANCIACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Para el desempeño de sus funciones y el desarrollo de sus actividades, los grupos parlamentarios necesitan recursos. La financiación pública de los grupos parlamentarios a través del presupuesto del Bundestag se regula en el pr. 58 LEDB.

En el derecho alemán, los grupos se conciben como “divisiones permanentes” del parlamento, es decir, como parte necesaria de la institución e imprescindible para que esta pueda desempeñar correctamente las funciones que la Ley Fundamental le asigna. La doctrina ha remarcado –como ya se ha señalado– que los grupos parlamentarios forman parte de las instituciones del Estado y que están sometidos al derecho parlamentario. Por ello, no genera controversia la regulación de este tipo de prestación económica (Morlok, 2015a: marg. 190).

Pero, a su vez, esta argumentación, que justifica la existencia de financiación pública, también la somete a límites. Debido a la vinculación de los recursos económicos puestos a disposición de los grupos con la función y actividades del parlamento, no

---

33 En contra de la admisibilidad de este control, cf. Ipsen (2005: 363-364).

está permitido que las subvenciones de los grupos parlamentarios sirvan para financiar los partidos políticos correspondientes (pr. 58.4 LEDB)<sup>34</sup>.

De acuerdo con la LEDB, la financiación pública de los grupos parlamentarios a cargo del presupuesto del Bundestag se articula en tres líneas de financiación: la primera, consistente en una aportación igual para cada grupo; la segunda, una aportación por cada miembro del grupo, y la tercera, específica para los grupos que no dan apoyo al Gobierno, es decir, para la oposición. La cuantía de estas tres líneas es decidida anualmente por el propio Bundestag, a iniciativa de la presidencia, que debe consultar a la Mesa y elaborar un informe que justifique la adecuación y proporcionalidad de las cuantías. La fecha máxima para la elaboración de dicho informe es el 30 de septiembre de cada año. Posteriormente, la presidencia presenta una propuesta de resolución que debe ser aprobada por la cámara (pr. 58.2 LEDB). Estas prestaciones económicas deben estar dirigidas exclusivamente a financiar las actividades del grupo contempladas en la Ley Fundamental, en la LEDB y en el Reglamento del Bundestag (pr. 58.4 LEDB).

La ley también recoge la necesidad de que el parlamento ponga a disposición de los grupos recursos materiales para el ejercicio de sus funciones, que deberán sufragarse con cargo al presupuesto del Bundestag (pr. 58.3 LEDB).

Asimismo, los grupos también están sometidos a un régimen de rendición de cuentas sobre sus finanzas. Están obligados a llevar la contabilidad de sus recursos de acuerdo con las reglas establecidas en la LEDB y con aquellas que la Mesa del Bundestag fije de acuerdo con el Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) (pr. 59 LEDB). Dicha contabilidad debe ser auditada por un tercero y remitida anualmente a la presidencia de la cámara (pr. 60 LEDB). Las cuentas de los grupos también están sujetas al control del Tribunal de Cuentas (pr. 61 LEDB).

En caso de detectarse un uso ilícito de la financiación o de los recursos materiales, la Mesa del parlamento será la competente para declarar el incumplimiento legal. La constatación de dicha situación se hará constar en una publicación oficial del Bundestag y la Mesa podrá solicitar al Tribunal de Cuentas que compruebe la legalidad del uso de los fondos. En caso de uso ilegal, el importe deberá ser devuelto, lo cual podrá hacerse a través de compensaciones a futuro de próximas prestaciones. Si un uso se considera, además, ilegal, se suspenderá inmediatamente. Todo ello se regula en el pr. 58.5 LEDB.

---

34 Además, la financiación indirecta de los partidos vía aportación de los grupos parlamentarios rompe, según la visión de la doctrina, el estatus de igualdad que debe regir entre aquellos. Sin embargo, sí que se admite que los diputados, individualmente considerados, destinen una parte de su salario al partido. Cf. Morlok, 2015a: marg. 190.

## 6. DISOLUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

De acuerdo con el pr. 62.1 LEDB, un grupo parlamentario pierde su estatus jurídico por tres posibles causas: primero, por extinción del estatus de grupo, esto es, por incumplimiento sobrevenido de los requisitos para constituirlo, recogidos en el art. 54 LEDB; segundo, por disolución (voluntaria) del grupo, y, tercero, por extinción de la legislatura, ya sea de manera ordinaria o extraordinaria, debido a la disolución anticipada del Bundestag. Junto con estos supuestos, debe hacerse referencia a la disolución del grupo parlamentario en caso de declaración de inconstitucionalidad de un partido por parte del TCF. Este extremo no aparece regulado por la ley; sin embargo, dado que la declaración de inconstitucionalidad de un partido conlleva –según el pr. 46.1.5 de la Ley electoral federal– la pérdida del mandato por parte de los diputados miembros del partido prohibido, debe entenderse esta circunstancia como un supuesto de incumplimiento sobrevenido de los requisitos para constituir grupo parlamentario, pues, dado que no hay diputados, no se alcanza el número mínimo exigido y, en consecuencia, procede la disolución del grupo<sup>35</sup>; del mismo modo, como el RBT determina que los diputados de un grupo deben corresponderse con un partido o con varios partidos que no hayan competido electoralmente, si el partido ha sido declarado inconstitucional y prohibido, no existe partido a partir del cual pueda constituirse un grupo.

Asimismo, el pr. 62.2 LEDB establece que, en caso de pérdida del estatus jurídico del grupo parlamentario por extinción del estatus o por disolución (voluntaria), debe llevarse a cabo una liquidación. La personalidad jurídica del grupo no se extinguirá definitivamente hasta que esta se haya completado. El órgano competente para llevar a cabo este trámite será la directiva, siempre y cuando los estatutos de cada grupo no dispongan otra cosa. En cambio, de acuerdo con el pr. 62.7 LEDB, no procederá la liquidación en el supuesto de disolución del grupo por extinción de la legislatura, si dentro de los 30 días siguientes al inicio de la nueva legislatura se constituye un nuevo grupo parlamentario al que pertenezcan miembros de un partido que hubiese estado representado en la legislatura anterior del Bundestag por aquel grupo parlamentario. Es decir, en este caso la ley prevé que no procede liquidación y contempla la posibilidad de una sucesión legal (al menos en el ámbito financiero) entre grupos.

---

35 La disolución del grupo por incumplimiento sobrevenido de los requisitos para su creación a causa de una declaración de inconstitucionalidad se apoya también en el hecho de que el pr. 10.1 RBT exige que los diputados de un grupo pertenezcan a un mismo partido (o a varios que no hayan competido electoralmente). Si un partido ha sido declarado inconstitucional y ha sido prohibido, no existe tal partido con el que los diputados de un grupo pudiesen corresponderse, lo que igualmente constituiría un supuesto de incumplimiento sobrevenido de los requisitos para formar grupo y, en consecuencia, un supuesto de disolución por pérdida de estatus.

## 7. LOS INVITADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO

Ya se ha hecho referencia *supra* a que los grupos parlamentarios pueden albergar a los llamados diputados “invitados” (*Gäste*). Los invitados son diputados que pertenecen al grupo parlamentario, pero no a todos los efectos. Los invitados están exentos de cumplir el requisito de afiliación al partido, es decir, pueden ser diputados independientes (no afiliados a ningún partido) o, incluso, pueden ser miembros de otros partidos.

De acuerdo con el pr. 10.3 RBT, los invitados no se contabilizan a la hora de determinar el tamaño del grupo (p. ej., a los efectos de repartir proporcionalmente los tiempos de intervención), pero sí a los efectos de los cómputos del pr. 12 RBT, es decir, para calcular la composición proporcional que deben tener la junta de portavoces (*Ältestenrat*), las comisiones parlamentarias (*Ausschüsse*) y para el reparto de las presidencias de dichas comisiones. También se tienen en cuenta para aquellas votaciones en las que el Bundestag deba nominar a personas a propuesta de los grupos.

En relación con los reglamentos de los grupos parlamentarios analizados, en el caso de La Izquierda se contempla que es la asamblea del grupo la que decide sobre el estatus de los invitados dentro del grupo (sobre sus derechos y obligaciones) (pr. 1.2 Rlzquierda); y se recoge que los invitados puedan participar en los grupos de trabajo con voz, pero sin voto (pr. 10.2 Rlzquierda), y se les reconoce derecho a voz en las asambleas del grupo (pr. 5.4 Rlzquierda).

En el caso del grupo parlamentario de La Izquierda es llamativo porque recoge un segundo supuesto de “invitados”, distinto al determinado por el Reglamento del Bundestag. El pr. 5.3 Rlzquierda establece que pueden asistir como “invitados” a las asambleas de los grupos, junto con los diputados miembros y los diputados invitados, los presidentes y coordinadores del partido La Izquierda, los miembros del Bundesrat que sean afiliados del partido, el presidente de la conferencia de presidentes de grupos parlamentarios de La Izquierda, el presidente del partido europeo de La Izquierda (*The Left*) y de la delegación del partido en el Parlamento Europeo y el presidente de la Fundación Rosa Luxemburgo (Rosa-Luxemburg-Stiftung), la fundación del partido.

El grupo parlamentario de los Verdes recoge supuestos parecidos, aunque no bajo la etiqueta de invitados (pr. 8.3 RVerdes).

## V. LAS AGRUPACIONES PARLAMENTARIAS Y LOS DIPUTADOS SIN GRUPO

### 1. LAS AGRUPACIONES PARLAMENTARIAS

El Reglamento del Bundestag no recoge los grupos parlamentarios como la única forma posible de asociación parlamentaria. De acuerdo con el pr. 10.4 RBT, los diputados que quieran asociarse pero que no alcancen el número mínimo exigido por el Reglamento para constituirse en grupo pueden formar una agrupación parlamentaria (*Gruppe*)<sup>36</sup>. De acuerdo con la doctrina, pueden ser miembros de una agrupación parlamentaria los diputados independientes<sup>37</sup>, diputados de un partido que hayan obtenido su escaño en un distrito uninominal sin que su partido haya accedido al reparto proporcional de escaños o por diputados que hayan abandonado o hayan sido expulsados de su partido o de su grupo parlamentario (Morlok y Michael, 2023: 301).

De acuerdo con el pr. 10.4 RBT en relación con el pr. 10.3 RBT, para la constitución de las agrupaciones parlamentarias se aplican los mismos requisitos formales que para los grupos, es decir, debe remitirse a la presidencia de la cámara la comunicación de la constitución en sí de la agrupación, su nombre, el nombre del presidente de la agrupación y una relación de los miembros. Además, las agrupaciones también pueden tener diputados invitados.

El sentido de las agrupaciones parlamentarias es permitir el acceso de estos diputados a aquellos órganos parlamentarios cuya composición se determina mediante reparto proporcional con respecto al pleno. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los grupos y las agrupaciones (Zippelius y Würtenberger, 2018: marg. 60). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estas diferencias son aceptables en la medida en que estén sujetas a una justificación especial, como puede ser garantizar el ejercicio de la autonomía organizativa del parlamento para garantizar el funcionamiento de la cámara, y siempre que tales diferencias no supriman los derechos de los diputados individualmente considerados<sup>38</sup>.

En cuanto a los tiempos de habla en los debates, las agrupaciones tienen un tiempo reconocido proporcionado con respecto a su tamaño (Zippelius y Würtenberger, 2018:

---

36 En español, la palabra alemana *Gruppe* puede traducirse por "grupo". Sin embargo, dado que el equivalente al grupo parlamentario español no es el *Gruppe*, sino la *Fraktion*, se ha optado por traducir esta última por "grupo" y el primero por "agrupación".

37 Se entiende por diputado independiente aquel diputado que no pertenece a ningún partido político y que, en las elecciones, ha obtenido su escaño en uno de los distritos uninominales.

38 Cf. Sentencia del TCF de 17 de septiembre de 1997 (BVerfGE 96, 264). Disponible, en alemán, aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu096264.html> (recuperado: 13-2-2026).

marg. 60). Participan con voz y voto en las comisiones<sup>39</sup>, pero quedan excluidos del reparto de presidencias de las comisiones. Cuentan con recursos económicos y materiales, pero menores que los de los grupos (Morlok y Michael, 2023: 301).

## 2. LOS DIPUTADOS SIN GRUPO

Por otro lado, también cabe la posibilidad de que haya diputados que no formen parte ni de un grupo parlamentario ni de una agrupación, ya que del mandato libre constitucionalmente garantizado se deriva un derecho de los diputados a no integrarse en un grupo parlamentario (Krings, 2016: marg. 19). Es el caso de los diputados sin grupo (*fraktionloser Abgeordnete*). En comparación con los grupos parlamentarios y los diputados que forman parte de ellos, los diputados sin grupo ven sus facultades, derechos y prerrogativas limitados. Esto es especialmente grave en el caso de los diputados independientes, pues en su caso no tienen ninguna posibilidad de pertenecer a un grupo parlamentario. Debido a que la composición de las comisiones está determinada exclusivamente por el tamaño de los grupos y agrupaciones parlamentarias, los diputados independientes se ven excluidos de la participación en estas, lo que puede considerarse contrario al art. 38.1.2 LF (Morlok y Michael, 2023: 301). Los diputados sin grupo deberían tener reconocido y garantizado un mínimo que asegure su posición jurídica en condiciones de igualdad y que permita el desempeño efectivo de su trabajo parlamentario. Así pues, como mínimo, deberían poder intervenir en el pleno, formar parte de una comisión con voz, voto y con facultad para presentar mociones e iniciativas; y también deberían recibir una compensación financiera equivalente a los beneficios que tendrían si formasen parte de un grupo (Morlok y Michael, 2023: 302).

## VI. GRUPOS, PARTIDOS Y DIPUTADOS: ALGUNAS CUESTIONES PARA LA REFLEXIÓN

El parlamentarismo alemán contemporáneo aparece hoy –como ya se ha apuntado– como un parlamentarismo de grupos que, sin embargo, ha sido construido sobre los viejos cimientos liberales. A día de hoy continúa habiendo determinadas disonancias entre la realidad política –protagonizada por los partidos políticos– y la articulación del trabajo parlamentario a partir de normas que, en ocasiones, mantienen

---

39 Sobre la presencia de las agrupaciones en las comisiones se pronunció el TCF. Cf. Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 16 de julio de 1991 (BVerfGE 84, 304) (Véase Nota 15).

esos elementos liberales orientados al parlamentario individualmente considerado. Merece la pena hacer referencia a algunas de ellas.

El art. 38.1 LF recoge los principios generales de las elecciones y determina los fundamentos del estatuto jurídico de los diputados del Bundestag. En particular, consagra el principio de igualdad electoral, que se traduce en una igualdad entre diputados. Asimismo, declara que los diputados representan al pueblo alemán en su conjunto y establece la libertad de mandato. Este último elemento no es exclusivo del constitucionalismo alemán, sino todo lo contrario. El mandato libre es uno de esos elementos liberales que perduran en los textos constitucionales europeos actuales (Tomás Mallén, 2002: 91). Pues bien, dicho mandato libre colisiona, en Alemania, con algunas de las normas con que el Bundestag de grupos ha organizado su trabajo.

Antes de entrar en esta cuestión es importante señalar que, junto con las facultades y prerrogativas de los grupos parlamentarios, los diputados individualmente considerados también cuentan con derechos que permiten llevar a cabo el trabajo parlamentario. El pr. 13 RBT establece que en sus discursos, votos y acciones los diputados solo están vinculados por sus propias convicciones. A partir del art. 38.1 LF y de este precepto del Reglamento, la doctrina ha considerado que los derechos mínimos del diputado individualmente considerado deben ser i) el uso de la palabra (*Rederecht*), ii) el voto, iii) la participación en preguntas y solicitudes de información al Gobierno, iv) la participación en las votaciones de la cámara para realizar nombramientos, v) la iniciativa parlamentaria, y –muy especialmente en lo que aquí interesa– (vi la creación y la integración en un grupo parlamentario (Battis y Gusy, 2018: 101)<sup>40</sup>.

Sin embargo, existen disfuncionalidades en el ejercicio de estos derechos individuales y, sobre todo, en la garantía de la igualdad entre diputados. Llama la atención la posición de los diputados independientes, es decir, aquellos que ganaron su escaño en una circunscripción uninominal sin ser miembros de ningún partido.

En ese caso, el primer derecho que queda en entredicho es el de formar o integrarse en un grupo parlamentario, pues, como hemos visto, para ello es necesario alcanzar un 5 % del número de diputados totales y formar parte del mismo partido o no haber

---

40 En concreto, los diputados del Bundestag tienen reconocidos derechos de participación (*Mitwirkungsrechte*) y de información (*Informationsrechte*), derivados del art. 38.1.2 LF. Con respecto a los primeros, los diputados gozan de un derecho individual al uso de la palabra que se concreta en el derecho a intervenir en el pleno y en las comisiones que pueden ejercer incluso frente a su grupo parlamentario, siempre con la autorización del presidente de la cámara o de la comisión (prs. 27 y ss. RBT); y en el derecho a formular declaraciones en distintos supuestos, como exponer el sentido del voto (prs. 30 y ss. RBT); también tienen derecho a presentar mociones sobre el fondo del asunto (más limitadas por la práctica parlamentaria a los grupos) (prs. 75 y ss. RBT) y mociones de orden, como solicitudes sobre diversos aspectos del orden del día (prs. 20, 23, 24, 46 RBT), entre otras; también pueden presentar candidaturas para la presidencia de la cámara (pr. 2 RBT) o para el cargo de Presidente Federal (pr. 9 de la Ley de elección del Presidente Federal). En cuanto a los derechos de información, estos se condensan básicamente en el derecho a formular preguntas orales y escritas al Gobierno federal (pr. 105 RBT). Por último, también tienen reconocidos otros derechos, como el de formar grupos o agrupaciones parlamentarias, como ya se ha visto, o a consultar las actas y otros documentos parlamentarios (pr. 16 RBT).

competido electoralmente. Para un único diputado que no pertenece a ningún partido, cumplir con estos dos requisitos es materialmente imposible.

En segundo lugar, con respecto al derecho a tomar la palabra, no es posible, por razones de economía, que todos los diputados puedan realizar un discurso, por ejemplo, en un pleno. Parece claro que los debates deban racionalizarse. El problema radica en que, para ello, el Bundestag reparte los tiempos de palabra en función de los grupos parlamentarios y se corre el riesgo de que estos diputados sin grupo vean vulnerado su derecho.

Tercero, la doctrina señala el derecho de todos los diputados a poder formar parte de una comisión con voz y voto. El derecho al uso de la palabra y el derecho al voto, así como el principio de igualdad, parecen justificar esta postura. Además, junto con el mandato libre, se configura como un derecho del diputado a elegir a qué comisión se incorpora. Por eso, podría discutirse la constitucionalidad del pr. 57.2 RBT y de las previsiones de los estatutos de los grupos parlamentarios que establecen como una competencia del grupo (o de alguno de sus órganos) el nombramiento de los diputados del grupo que han de formar parte de cada comisión (Battis y Gusy, 2018: 108).

En cuarto lugar, se plantea un problema con los diputados que abandonan un partido o un grupo pero mantienen su escaño como diputados. El debate del transfuguismo (*Parteiwechsel*, en alemán) no es exclusivo de Alemania (Fernández Esquer, 2025), pero en este país también genera dudas. Cobró importancia, especialmente, a partir de la VI legislatura (1969-1973), cuando se formó un Gobierno de coalición entre socialdemócratas y liberales. Algunos diputados del partido liberal (FDP) abandonaron el partido y pasaron a los partidos de la Unión (CDU/CSU), con lo que el Gobierno finalmente quedó en situación de minoría parlamentaria. Este hecho levantó críticas y algunas voces apostaron por regular la pérdida del escaño en caso de abandono del partido. En particular, la propuesta se dirigía a aquellos diputados que habían ganado su escaño en las listas regionales de partido, pues en ese caso el elector no vota al candidato individual, sino que marca el nombre del partido. Se defendía que, especialmente en ese caso, el diputado era un representante del partido.

Para defender la postura contraria, es decir, que el diputado debía mantener su escaño, se argumentó que el art. 38.1 LF establece que los diputados son representantes de todo el pueblo (*Vertreter des ganzen Volkes*) y, por tanto, no lo son del partido. Esta idea se consideraba un anacronismo liberal incompatible con el moderno Estado de partidos (Leibholz, 1967). Este enfoque fue defendido en las primeras décadas por el TCF<sup>41</sup>, que posteriormente fue moderando su visión<sup>42</sup>, al reconocer que los partidos no

---

41 Cf. Sentencia del TCF de 23 de octubre de 1952 (BVerfGE 2, 72). Puede consultarse (en alemán), aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu002001.html> (recuperado: 23-9-2025).

42 Cf. Sentencia del TCF de 9 de marzo de 1976 (BVerfGE 41, 399). Puede consultarse (en alemán), aquí: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bu041399.html> (recuperado: 23-9-2025).

tienen el monopolio sobre la formación de la voluntad política y que el mandato libre tiene una función en el parlamentarismo de grupo y en la democracia pluralista de partidos: garantizar la independencia del diputado frente a su partido y asegurar la democracia interna, lo que contribuye a que el proceso de formación de la voluntad política sea abierto. Este enfoque funcional del mandato libre no es incompatible con la defensa de una disciplina de grupo, aunque sí lo es –como ya se ha visto– con ejercer coacción sobre los diputados.

Así pues, la doctrina llega a la conclusión de que, en una valoración de conjunto del parlamento en la democracia pluralista, aceptar la titularidad individual del escaño (y, con ello, fenómenos como el transfuguismo) es un “mal menor” (*geringeres Übel*). Pero esto, como apunta la doctrina, no impide que haya incongruencias en el derecho positivo, como ocurre al comparar la titularidad individual del escaño con el supuesto de pérdida de este por parte del diputado en caso de prohibición constitucional de un partido (en virtud del art. 21.2 LF) (Battis y Gusy, 2018: 111).

## VII. CONCLUSIÓN

Con este estudio se buscaba exponer al lector español el régimen jurídico de los grupos parlamentarios del Bundestag alemán. Dado que el derecho no es un fenómeno aislado, se ha tratado de ubicar la regulación jurídica de los grupos dentro de su contexto histórico y doctrinal. Se ha puesto el foco en la función que desempeñan los grupos no solo dentro del parlamento, sino en el conjunto del esquema constitucional-democrático, y también se han revisado las distintas fuentes del derecho que contienen las normas sobre su estatuto jurídico. En particular, se ha podido ver cómo los grupos, en ejercicio de su autonomía, han diseñado un esquema organizativo complejo que permite la división y la especialización del trabajo parlamentario, pero que también busca garantizar la democracia interna y la rendición de cuentas.

La doctrina alemana ha entendido que los grupos parlamentarios son asociaciones de diputados libres y ha desarrollado su régimen jurídico a partir de la idea de que deben estar al servicio de la función que desempeñan los parlamentarios. La formación y el ingreso en un grupo parlamentario se concibe como un derecho del parlamentario derivado del ejercicio libre de su mandato, garantizado constitucionalmente en el art. 38.1 LF. Desde esa perspectiva, ha sido más fácil realizar una construcción dogmática que limite el poder que tienen los partidos a la hora de controlar, por medio de los grupos, a sus diputados, a diferencia de lo que ocurre en España, donde los partidos cuentan con mecanismos para imponer a sus representantes parlamentarios su criterio, normalmente a través de su normativa interna (Subiela, 2025: 138-149). En cambio, como se ha podido comprobar, en Alemania la disciplina de grupo es un concepto mucho más limitado, diferenciado del de coacción; el margen de los grupos es más

estrecho a la hora de castigar a los parlamentarios que se apartan del criterio mayoritario, lo que excluye, por ejemplo, cualquier tipo de sanción económica.

En definitiva, se puede concluir que la construcción dogmática que se ha hecho de los grupos parlamentarios en Alemania y, en especial, su orientación funcional y su vinculación a la libertad de mandato constitucionalmente garantizada han permitido una mayor protección de los derechos del diputado individualmente considerado, sin desvirtuar el carácter de parlamento de grupos, consustancial a los contemporáneos sistemas democráticos. La recepción de este enfoque dogmático en la doctrina española podría ser útil en el contexto de un parlamentarismo en crisis (Iglesia Chamarro, 2023), en el que los grupos parlamentarios ya no actúan tanto como elementos que facilitan el trabajo de las cámaras, sino todo lo contrario, como obstáculos para que estas desempeñen adecuadamente sus funciones. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

- Andersen, Uwe, Woyke, Wichard (2021). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Springer VS.
- Bäcker, Alexandra (2011). *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion*. Berlín: Duncker & Humblot.
- Bäcker, Alexandra (2024). Die Partei, die Fraktion und das liebe Geld. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 3, 348-362. <https://doi.org/10.24338/mip-2024348-362>
- Battis, Uirich, Gusy, Christoph (2018). *Einführung in das Staatsrecht*. Berlín: De Gruyter.
- Bonfiglio, Salvatore, Blanco Valdés, Roberto, Maestri, Gabriele (2024). *Los partidos políticos. Teoría y ordenación constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Daranas Peláez, Mariano (2014). República Federal de Alemania. Estatuto del Diputado. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 30, 95-238. <https://doi.org/10.59991/ruam/2014/n.30/216>
- Dreier, Horst (1990). Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts. *JuristenZeitung*, 45, 310-321.
- Fernández Esquer, Carlos (2025). *El transfuguismo político: respuestas jurídicas y su encaje constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Vivas, Yolanda (2021). El régimen parlamentario en el sistema de partidos: la influencia de los partidos políticos en la configuración del sistema parlamentario y en la función de dirección y actuación. En Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y María Salvador Martínez (eds.), *División de poderes en el Estado de partidos* (pp. 197-235). Madrid: Marcial Pons.
- García-Pelayo, Manuel (1986). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- González Encinar, José Juan (1992). Democracia de partidos "versus" Estado de partido. En J. González Encinar (coord.), *Derecho de partidos* (pp.17-40). Madrid: Espasa Universidad.
- Grimm, Dieter (1983). Politische Parteien. In Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (eds.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 317-388). Berlín: Walter de Gruyter.
- Gröpl, Christoph (2022). *Staatsrecht I*. Múnich: C. H. Beck.
- Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio (2014). Gestación, recepción y vigencia: la teoría de la Constitución y el Derecho Constitucional de Konrad Hesse. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 403-423. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/36950ignaciogutierrezgutierrezre dc100.pdf>
- Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio (trad.) (2019). Epílogo. Sobre una teoría de la Constitución española. En Uwe Volkmann, *Elementos de una teoría de la Constitución alemana* (pp. 267-389). Madrid: Marcial Pons.
- Hesse, Konrad (1992). *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hölscheidt, Suen (2001). *Das Recht der Parlamentsfraktionen*. Berlín: NDV.
- Huber, Ernst Rudolf (1981). *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 6. Stuttgart: Kohlhammer.
- Iglesia Chamarro, Asunción de la (2023). *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*.

Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Ipsen, Jörn (2005). Rechtsschutz gegen Fraktionsausschluss. *NVwZ*, 4, 361-488.

Ipsen, Jörn, Kaufhold, Ann-Katrin, Wischmeyer, Thomas (2022). *Staatsrecht I*, (Pr. 6). München: C. H. Beck.

Kasten, Hans-Hermann (1985). Möglichkeiten und Grenzen der Disziplinierung des Abgeordneten durch seine Fraktion: Fraktionsdisziplin, Fraktionszwang und Fraktionsausschluss. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 16(4), 475-484.

Klein, Eberhard (2024). Artikel 21. In Gunter Dürig, Rupert Scholz, Roman Herzog, Klein, *Grundgesetz-Kommentar*. München: C. H. Beck.

Krings, Günter (2016). Fraktionen. In Martin Morlok, Utz Schliesky, Christian Waldhoff, Dieter Wiefelspütz (eds.), *Parlamentsrecht*. Baden-Baden: Nomos.

Kunig, Philip (1987). Parteien. In Josef Isensee, Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 103-148). Heidelberg: C. F. Müller.

Leibholz, Gerhard (1929). *Das Wesen der Rapresentation unter besonderer Beruckichtigung des Reprasentativsystems. Ein Beitrag zur allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*. Berlin: De Gruyter.

Leibholz, Gerhard (1967). *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe: C. F. Müller.

Martín Martín, Sebastián (2024). *Vísperas de Behemoth. El asedio de los juristas nacional-conservadores a la república democrática*. Sevilla: Athenaica.

Merten, Heike (2025). Derecho de partidos en Alemania. En María Salvador Martínez (coord.), *Derecho de partidos en Europa*. Madrid: Marcial Pons.

Miguel Bárcena, Josu de y Tajadura Tejada, Javier (2018). *Kelsen versus Schmitt: Política y derecho en la crisis del constitucionalismo*. Madrid: Guillermo Escolar Editor.

Morlok, Martin (2015a). Artikel 38. In Horst Dreier (ed.), *Grundgesetz-Kommentar* (pp. 1053-1134). Tübingen: Mohr Siebeck.

Morlok, Martin (2015b). Artikel 21. In Horst Dreier (ed.), *Grundgesetz-Kommentar* (pp. 346-419). Tübingen: Mohr Siebeck.

Morlok Martin, Merten, Heike (2018). *Parteienrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Morlok, Martin, Michael, Lothar (2023). *Staatsorganisationsrecht*. Baden-Baden: Nomos.

Pérez-Serrano, Nicolás (1989). *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Tecnos.

Pfeil, Hanno (2008). *Der Abgeordnete und die Fraktion*. Hamburgo: Verlag Dr. Kovac.

Presno Linera, Miguel Ángel (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Ariel Derecho.

Recoder Vallina, Tatiana (2007). Los Grupos Parlamentarios en Europa Continental: principales modelos, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 5, 19-61. <https://doi.org/10.59991/rvam/2007/m.5/814>

Salvador Martínez, María (2021). *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*. Madrid: Marcial Pons.

Sanz Pérez, Angel Luis (2001). La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 331-368. [https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file\\_author/331.pdf](https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/331.pdf)

Schmidt, Walter (1970). Chancengleichheit der Fraktionen unter dem Grundgesetz, *Der Staat*, 4, 481-500.

Schmitt, Carl (1940). Die Wendung zum totalen Staat. In *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar– Genf– Versailles (1923–1939)*. Berlín: Duncker & Humblot.

Schneider, Hans-Peter (1983). Das parlamentarische System. In Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel (eds.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 239-294). Berlín: Walter de Gruyter.

Sosa Wagner, Francisco (2002). *Maestros alemanes del derecho público (I)*. Madrid: Marcial Pons.

Stern, Klaus (1987). *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Stolleis, Michael (2018). *Introducción al Derecho público alemán (siglos XVI-XXI)*. Madrid: Marcial Pons.

Subiela, Lluís (2025). La recepción del Pacto Antitransfugismo en los estatutos de los partidos: el compromiso de expulsar al tráfuga. En Carlos Fernández Esquer (dir.), *El transfugismo político: respuestas jurídicas y su encaje constitucional* (pp. 115-158). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Tomás Mallén, Beatriz (2002). *Transfugismo parlamentario y democracia de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Towfigh, Emanuel V., Keesen, Jan, Ulrich, Jacob (2020). Artikel 21. In Wolfgang Kahl, Christian Waldoff, Christian Walter (eds.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz* (pp. 17-746). Heildeberg: C. F. Müller.

Triepel, Heinrich (1928). *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*. Berlín: Otto Liebmann.

Volkman, Uwe (2019). *Elementos de una teoría de la Constitución alemana*. Madrid: Marcial Pons.

Zippelius, Reinhold, Würtenberger, Thomas (2018). *Deutsches Staatsrecht* (Pr. 38). Múnich: C. H. Beck.