



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LA DISCIPLINA DE VOTO EN LOS
PARTIDOS POLÍTICOS Y EL CONFLICTO CON
LA PROHIBICIÓN DE MANDATO IMPERATIVO**

Autor: Pedro Peris Calderón
5º E3ºD
Derecho Constitucional
Tutor: Luis Ángel Méndez López

Madrid
Junio de 2020

Resumen

En el presente trabajo se estudiará la relación que existe entre los representantes y los partidos políticos en cuyas candidaturas y grupos parlamentarios quedan insertados. Primero se descompondrá desde una óptica teórica e ius filosófica la institución del mandato representativo que tienen los representantes frente a los electores (¿y frente a sus partidos?), desde su evolución del mandato imperativo hasta su actual configuración constitucional. En segundo lugar, se analizará la puesta en práctica de este mandato libre y el ámbito y la delimitación que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la legislación orgánica han configurado.

Palabras clave: Derecho Constitucional, democracia representativa, prohibición de mandato imperativo, mandato representativo, partidos políticos, transfuguismo.

Abstract

This paper studies the relationship between the representatives and their political parties, in whose list of candidates and parliament groups these are inserted. Firstly, the institution of representative mandate will be decomposed from a theoretical standpoint, both its original evolution from the imperative mandate and its current constitutional configuration. Secondly, the implementation and execution of this free mandate will be analyzed through the jurisprudence of the Constitutional Court and the organic legislation.

Key words: Constitutional Law, representative democracy, imperative mandate ban, representative mandate, political parties, turncoat.

Índice

1. Introducción	5
2. El mandato de los parlamentarios en España	7
Del mandato imperativo al mandato representativo	7
La representación en el ordenamiento constitucional español.....	14
La función constitucional de los partidos políticos	17
3. La aplicación práctica de nuestro mandato representativo	21
La titularidad, el acceso y la permanencia en los escaños	21
La naturaleza jurídica de los partidos políticos y de sus funciones.....	27
El problema del transfuguismo y su regulación	31
Terrorismo e ilegalización de partidos	37
La unidad de voto	42
4. Conclusiones.....	46
5. Bibliografía	49
Legislación	49
Jurisprudencia	49
Obras doctrinales	50

Índice de Abreviaturas

Art/s: artículo/s

BNG: Bloque Nacionalista Galego

CEDH: Convención Europea de Derechos Humano

EH: Euskal Herritarrok

HB: Herri Batasuna

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General

PNV: Partido Nacionalista Vasco

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

UCD: Unión de Centro Democrático

1. Introducción

Todo trabajo de investigación es, en esencia, el planteamiento de una pregunta y la búsqueda, sea satisfactoria o no, de una respuesta. En ocasiones, es posible alcanzar una respuesta exhaustiva que cierra la problemática planteada. En otras, la propia naturaleza de la pregunta, de la problemática central (y, por ende, de la respuesta), hace imposible encontrar una solución indubitable y cierta, sino más una contingencia que es, pero que pudiera no ser.

El Derecho, y más el Derecho Constitucional, es una ciencia lógica, metódica, sistemática, analítica, pero mutable y, en este sentido, contingente. Lo que es lo es no porque tenga que serlo, sino porque se ha decidido que sea. Se trata de una disciplina relativamente reciente, que se sustenta en acontecimientos fácticos y en experiencias sociales, pero cuyas bases no son enteramente fijas y ciertas, y pueden cambiar de un ordenamiento jurídico a otro.

La pregunta que sustenta este trabajo de investigación estriba en la posición jurídica del parlamentario, no solo frente a los electores a los que representa, sino frente al grupo o partido político al que pertenece. En concreto, cuál es la libertad que posee en el ejercicio de sus funciones representativas y si el partido político en cuyas listas electorales está incluido el parlamentario, y a través de las cuales ha accedido a su condición de diputado o senador, puede constreñir la voluntad y la libertad de este parlamentario con respecto a sus deberes representativos.

En esencia, lo que se busca responder es qué interés o voluntad prima, la del parlamentario entendido de forma aislada, o la de los partidos políticos como conjunto de parlamentarios bajo una lista electoral común. Algunos optan por esta por la relevancia actual de los partidos políticos, esenciales en la participación política de los representados; otros optan por aquella, entendiendo que la propia constitución dota de una libertad fundamental a la representación parlamentaria, no solo frente a representados sino también frente al grupo al que pertenecen.

Se trata de una problemática en absoluto novedosa, al contrario, muy discutida por la doctrina y jurisprudencia desde la implantación de nuestro sistema democrático. Recientes episodios de disolución de partidos o de transfuguismo ponen de relieve la importancia de delimitar (o no) la libertad del parlamentario frente al partido político al

que está adherido, y el alcance de la prohibición constitucional del mandato imperativo. Sin embargo, las respuestas hasta ahora dadas, tanto por doctrina como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, han podido adolecer de cierta ambigüedad e indeterminación, tratando de adecuarse, quizás en exceso, a la realidad práctica de la organización parlamentaria.

La relevancia de la cuestión se pone aún más de relieve en el contexto de la última década. La crisis económica, y su gestión por los sucesivos gobiernos en España, han llevado a la fragmentación del voto y a la aparición de nuevas fuerzas políticas abanderando la regeneración y el cambio. Muchas decisiones y actuaciones parlamentarias se han visto como contrarias a lo “prometido” en programas electorales, e incluso discordantes con el interés general. En este sentido, la relación que existe entre votantes, partidos políticos y votados es un tema cada vez más recurrente de debate en medios de comunicación y opinión pública.

2. El mandato de los parlamentarios en España

Del mandato imperativo al mandato representativo

Desde el triunfo de las revoluciones liberales, en el mundo occidental impera la democracia como sistema de organización social y política. Según la Real Academia, se puede definir la Democracia como la “forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos”.

En los orígenes de la democracia, en la Antigua Grecia (“demokratia”, demos-pueblo, kratos-gobierno, ia-sufijo de cualidad; “gobierno del pueblo”), aquellos considerados ciudadanos ejercían el gobierno de las polis directamente, a través de decisiones tomadas por ellos mismos en las asambleas. Era una democracia directa o pura.

Sin embargo, en la configuración de los Estados Liberales contemporáneos, el ejercicio del poder político que las constituciones dotan a los ciudadanos no tiene este carácter directo. Se realiza a través de intermediarios, representantes, que toman las decisiones políticas por los ciudadanos, ejerciendo el poder político en su nombre, en tanto que aquellos son elegidos por estos para que así sea.

Siguiendo el esquema lógico-matemático, esta democracia indirecta es: necesaria, en tanto que la entidad y complejidad de los estados modernos imposibilita la participación de todos los ciudadanos en todos los asuntos públicos; y suficiente, en tanto que la elección libre y periódica de sus representantes por parte de los ciudadanos implica el efectivo cumplimiento de la soberanía nacional, ya que aquellos deben actuar conforme a los intereses de estos o no serán renovados en el poder¹.

Así, queda configurada una democracia representativa en la que la genérica soberanía de los ciudadanos queda concretada en la actuación de los diputados y senadores elegidos por estos. Y los ciudadanos elegirán periódicamente a los representantes que consideren mejor defienden sus intereses y valores, concretados en la propuesta del aspirante (o, en el caso de España, en los programas políticos de los partidos). Sin embargo, ¿hasta qué punto la actuación de los representantes está ligada a los intereses y valores de los

¹ Mill, J.S., 1861: “Consideraciones sobre el gobierno representativo”, trad C. Mellizo Cuadrado, Alianza, Madrid, 2019

electores?, ¿el incumplimiento de las premisas que les llevaron a ser elegidos implica su revocación como diputados o senadores?; en definitiva, ¿Qué relación jurídica existe entre el representante y representado?

El artículo 67.2 dice: “Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.”

A través de la representación, en el Derecho Privado, una persona, representado, otorga a otra, representante, la facultad de actuar y decidir en interés y por cuenta suya. Sin embargo, la constitución alude al mandato y no a la representación. Tradicionalmente, se consideraba la representación como la nota esencial y distintiva del mandato; actualmente se consideran como instituciones jurídicas distintas², aunque no me voy a detener en esta distinción ya que apela más a cuestiones de Derecho Privado.

Efectivamente, la figura jurídica que más se adecúa a esta relación es el mandato. En el Derecho Privado, el mandato obliga a una persona, el mandatario, a hacer alguna cosa o prestar algún servicio por cuenta y encargo de otra, el mandante. Una de las obligaciones esenciales del mandatario es cumplir el mandato sin traspasar los límites de este y con arreglo a las instrucciones que el mandante le haya dado. Así, a priori, el diputado o senador está obligado a actuar (ejercer sus potestades parlamentarias) dentro de las “instrucciones” que le han dado sus electores.

Y así sucedía en las asambleas y parlamentos del medievo. Siguiendo las bases del mandato ius privativo, se estableció un modelo de mandato imperativo, cerrado, vinculante, en el cual el representante sólo podía actuar en aquello sobre lo que se le había concedido autorización y esta actuación seguía a pies juntillas las instrucciones encomendadas por los mandantes. No había, por lo tanto, ningún margen de maniobra: más que representantes, eran delegados o embajadores de una región o un colectivo.

Sin embargo, esto trajo consigo ciertos problemas y disfuncionalidades, principalmente de carácter práctico. En Inglaterra sucedía que usualmente las deliberaciones en la Corte derivaban en la toma de decisiones que superaban los límites de los poderes que se habían otorgado a los delegados, lo que obligaba a suspender estas deliberaciones hasta que

² Negro Costea, J.L., “Representación, Mandato y Poder”, Escuela Militar de Intervención, Ministerio de Defensa, 2010, p. 13 (disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/representacion_mandato_poder.pdf)

recibieran el mandato correspondiente. El Rey decretó entonces que se otorgaran poderes más amplios a los delegados y, paulatinamente, las instrucciones fueron siendo más genéricas y vagas (hasta llegar a consistir únicamente en la defensa de los intereses de su condado, región, etc.) dejando un mayor margen de maniobra a los representantes³.

La relación entre representante y representados pasa de tener un carácter esencialmente mandatario a ser una verdadera relación de confianza, en la que más que obligar a la toma de una decisión concreta se confía la defensa de unos determinados valores e intereses al juicio de un representante. Este ya es independiente para tomar las decisiones que considere mejor defienden los intereses de sus representados en sede asamblearia, aun no habiendo recibido instrucciones al respecto de sus representantes. Y, sorprendentemente (aunque no tanto si tenemos en cuenta la histórica practicidad inglesa), la independencia del parlamentario se da por cuestiones pragmáticas más que de una racionalidad filosófica.

Ya en 1653, el Agreement of the People daba por supuesto “que los representantes tenían la suprema confianza (trust) en orden al cuidado del conjunto”. Más adelante, será Burke en su Speech to Electors of Bristol de 1774 quien dote de fundamento teórico al mandato representativo: no sólo el representante debe reflexionar y actuar con independencia y bajo su propio juicio en pos de los intereses generales de la nación, esto debe ser así porque el gobierno y la legislación de la nación son cuestiones que requieren de una moral y una formación sólo al alcance de los elegidos como representantes⁴. Es el primer vestigio de una de las bases de la democracia representativa: el representante posee unas capacidades intelectuales y morales que le hacen merecedor de las funciones de gobierno y legislación propias del ejercicio parlamentario. Una intelectualidad y formación superior a la del conjunto de representados, ergo un mejor juicio que estos para tomar las decisiones públicas y defender los intereses de la nación⁵:

“Efecto de la representación es que afina y amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés del país”

³ Torres del Moral, A., “Réquiem por el mandato representativo”, Revista de Derecho Político Nº 81, mayo-agosto 2011, p. 40 y ss

⁴ Abellan, A.M., “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 92. Abril-Junio 1996, p. 168 y ss

⁵ Hamilton A., Madison J., Jay J., 1787: “El federalista”, trad. D. Blanch Nelson, Akal, 2015

De ahí que sean los elegidos por estos, y de ahí la confianza que estos depositan sobre él. Dirá, en este sentido, Condorcet, en 1792, dirigiéndose a sus lectores de L'Aisne:

“El pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías; no se ha confiado sólo a mi celo, sino también a mis luces, y uno de mis deberes hacia él es la independencia absoluta de mis opiniones”

El precoz (y constante) parlamentarismo inglés contrasta con el absolutismo de Europa. No será hasta las revoluciones liberales que se avance hacia un mandato representativo; y es que la existencia de asambleas, parlamentos o cualquier sistema de deliberación conjunta en la Edad Media, era cuanto menos testimonial. En Francia, por ejemplo, los Estados Generales no se convocaron desde 1614 a 1789, habiéndose reunido 21 veces en 487 años. Y cuando lo hacían, era para ratificar decisiones reales en crisis políticas o económicas, siempre de forma separada por estamentos (1 voto para cada uno de los estamentos: nobleza, clero y pueblo llano). Y no solo en términos temporales, también el paso del mandato imperativo (o más bien la inexistencia de mandato) al mandato representativo en Europa continental tiene otra naturaleza u origen: no responde a dificultades prácticas, sino que es un elemento, una reivindicación, esencial de la lucha por el establecimiento de una democracia representativa frente al absolutismo imperante. Serán los teóricos de la revolución francesa quienes iniciarán ese paso hacia el mandato representativo.

Montesquieu señala, en *Del Espíritu de las Leyes*⁶, lo siguiente:

“La gran ventaja que ofrecen los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no es del todo idóneo para esto, lo que constituye uno de los mayores inconvenientes de la democracia.”

“El pueblo no debe tomar parte en el gobierno sino para elegir sus representantes, lo cual puede hacer muy bien. Si hay, en efecto, pocas personas que conozcan el grado preciso de capacidad de los hombres, no hay, sin embargo, ninguna que no pueda saber si el que elige es más ilustrada que la mayor parte de los demás.”

⁶ Montesquieu, 1748: “Del espíritu de las leyes”, trad. S. García del Mazo, Universidad de Sevilla, p. 230 y ss (disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>)

Señala que si bien es cierto que las instrucciones concretas y particulares pudieran expresar con más fidelidad la voluntad de la nación, este sistema, además de acarrear las dificultades prácticas antes expuestas, supondría “destruir el sistema representativo en su base misma”. La función legislativa no debe recaer sobre el pueblo, sino sobre un órgano que represente y que haya sido elegido por este, haciendo efectiva la soberanía nacional sin que peligre su propia existencia.

Sieyès⁷ también sostiene la independencia y la libertad de los parlamentarios, considerándolo como el eje de la democracia representativa. Pero, a diferencia del caso inglés, Sièyes no persigue la independencia e imposibilidad de instrucciones al representante por sus beneficios prácticos, sino por su unificación de la voluntad popular en torno a la soberanía nacional, uno de los elementos teóricos esenciales de la revolución francesa.

En última instancia, lo que busca la obra de Sièyes es acabar con el modelo “tricameral” de los Estados Generales, en los que nobleza, clero y tercer estado elegían a sus representantes por separado, representantes que luego votaban por separado para alcanzar entonces un determinado voto por estamento. Este sistema obstaculizaba las reformas progresistas en tanto que nobleza y clero podían siempre superar 2 a 1 al pueblo llano.

Con el triunfo de la Revolución Francesa, la Declaración de Derechos de 1789 y la Constitución de 1791, la nación francesa pasa de ser un conjunto de grupos o colectivos heterogéneos a considerarse una e indivisible. Pero la nación, como ente ficticio y abstracto, aún soberana, no puede actuar por sí misma, solo a través de sus representantes, por lo que desaparecen las instrucciones y el mandato imperativo. Y en tanto que la soberanía es nacional, la representación también lo es.

Podría parecer cuestión baladí, pero no lo es en absoluto, sino que establece una máxima que perdura hasta nuestros días: el representante ya no lo es de una región particular, de un gremio, de un colectivo o de un estamento. Aquel que representa lo hace de toda la nación, de cada uno de los ciudadanos que la comprenden, independientemente que sean o no sus electores.

Ahora, hay que entender que esta visión de Sièyes y Montesquieu refleja la soberanía nacional como un ente unitario, abstracto, carente de corporeidad e indivisible. Por lo

⁷ Sieyès, E.J., 1789: ¿Qué es el tercer Estado?, trad. L. Vázquez Jiménez, Alianza, Madrid, 2019

tanto, la soberanía no puede limitarse a un individuo, a un grupo de individuos, ni siquiera al conjunto de individuos, ya que supera a la población y no es equiparable conceptualmente a la misma. Estos caracteres hacen que la nación, como ente abstracto y ficticio, no pueda actuar por sí misma, y por lo tanto necesite de una representación nacional a la que le es imposible dar instrucciones. La representación, más que para expresar la voluntad nacional, para lo que sirve efectivamente es para crearla⁸.

Como contrapunto, como señala Carré de Malberg⁹, tenemos la visión de Rousseau. Para él, no existe soberanía nacional (nación como ente abstracto) sino soberanía popular, soberanía del pueblo, entendiendo que cada ciudadano es titular de una parte alícuota de la soberanía, de forma que la suma de las soberanías individuales conforma la voluntad general. En este sentido, Rousseau no cree en el mandato representativo, con su imposibilidad de dar instrucciones autoritarias o de revocar elecciones. En tanto que el ciudadano individual puede actuar y expresar su voluntad, así lo puede hacer el pueblo en su conjunto. El mandato representativo implica la destrucción de la soberanía popular¹⁰:

“Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, y ni aun puede llamarse ley. El pueblo Inglés (sic) cree ser libre, y se engaña; porque tan sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento, y luego que estos están elegidos, ya es esclavo, ya no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos en que la posee, merece por cierto que la pierda.”

Para Rousseau, la propia representación es una invención feudal que entierra la soberanía, el poder de acción y decisión, que le es propia al pueblo y a los hombres. Por ello, él cree en una democracia directa, o al menos, semidirecta, en la que los representantes más que esto sean comisarios que *“no puedan determinar nada definitivamente”*. Este modelo, aunque teóricamente válido, e incluso más aceptable que el de Sièyes y Montesquieu, no es prácticamente posible en el mundo de entonces ni en la actualidad. Como le critica Voltaire, y como acepta Rousseau (sólo funcionaria si el contrato social hubiera sido

⁸ De Vega, P., “Significado constitucional de la representación política”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Número 44, Marzo-Abril 1985, p. 30 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26824>)

⁹ Carré de Malberg, R., 1922: “Teoría General del Estado”, trad. J. Lion Depetre, Fondo de Cultura Económica de España, Mexico, 1998, p. 342 y ss

¹⁰ Rousseau, J.J., 1762: “El Contrato Social”, trad. M. J. Villaverde, ISTMO, Madrid, p. 130

correcto, igualitario), para que su modelo funcione es necesario empezar de nuevo, “volver a andar a cuatro patas”¹¹.

La situación del parlamentarismo español, y su evolución, es bien parecida a la ocurrida en Francia. Aunque desde una perspectiva histórica se pueda argumentar la precoz existencia de Asambleas o Cortes a modo de parlamentos (más en Aragón que en Castilla, en cualquier caso), desde una perspectiva política o jurídica no se pueden establecer estas como verdaderas cámaras representativas con funciones legislativas y de control como las conocemos hoy. Al igual que los Estados Generales, se trataba de cámaras meramente consultivas de organización estamental que apenas eran convocadas. Y, por supuesto, sus individuos estaban ligados por unas instrucciones autoritarias y concretas que debían seguir en el cumplimiento de sus funciones.

La Constitución de Cádiz de 1812 trata de romper con todo esto. Con respecto a la dicotomía soberanía nacional o soberanía popular, en términos nominativos parece decantarse por la primera. Dice el artículo 3º:

“La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.”

Sin embargo, también dice el artículo 1º:

“La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.”

No se encuentra en la Constitución la aparente incompatibilidad de estos dos conceptos; de hecho, en los debates constituyentes de Cádiz no se utilizan los conceptos de Nación y Pueblo como opuestos o diferentes, sino en muchas ocasiones como sinónimos.

Con respecto a la libertad del parlamentario, no hay mención expresa del mandato representativo, o prohibición expresa del mandato imperativo. Si es relevante la naturaleza del mandato de las Juntas provinciales y la Central: en las primeras, se dio por sentado un mandato representativo no sometido a instrucciones del electorado; en la segunda se pretendió establecer una representación vinculada o imperativa. Esto convertía las Juntas Provinciales como las verdaderas representantes de la soberanía nacional, y la Junta Central como una mera delegación de estas. Sin embargo, la mayoría

¹¹ “Réquiem por el mandato representativo” cit. p. 49

de Juntas Provinciales acabaron por dar poderes amplios a sus delegados, actuando en la práctica también de forma libre¹².

Aun existiendo un claro interés histórico-jurídico en el análisis de las sucesivas constituciones de nuestro país, no corresponde al tema central de este trabajo. Sí era necesario, en cambio, dotar de contexto histórico al mandato representativo o, más bien, a la prohibición de mandato imperativo, que aparece recogida en nuestra Constitución y que sin duda se configura como una de las bases esenciales del parlamentarismo y de la democracia representativa.

La representación en el ordenamiento constitucional español

Dice el artículo 1.2 de la Constitución Española (a partir de ahora CE) que:

“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del estado”.

Observando la terminología de este artículo, se puede dar por superada la dicotomía soberanía nacional, soberanía popular, entendida en los términos establecidos por Carré de Malberg. Si bien, desde un punto de vista teórico, sí que existía entre los autores una divergencia entre Nación y Pueblo (que tenía, al menos dentro de estos modelos teóricos, impacto práctico), no parecen opuestos a tenor de la democracia representativa contemporánea.

Tradicionalmente, se utilizó el concepto de soberanía nacional, como ente abstracto, unitario, indivisible y diferente del conjunto de habitantes o ciudadanos, para evitar la participación política de ciertos grupos o colectivos (restringiendo tanto el derecho de sufragio activo como pasivo). Sin embargo, el establecimiento del sufragio universal (como así teorizaba-y deseaba- Rousseau) durante todo el siglo XX en el mundo occidental ha acabado con la dicotomía entre Nación y Pueblo, ahora usados indistintamente en la Constitución.

¹² Torres del Moral, A., “La soberanía nacional en la Constitución de Cádiz”, Revista de Derecho Político Nº 82, septiembre-diciembre 2011, p. 35

Por su parte, el artículo 67.2 dice:

“Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.”

Como ya se expuso en el epígrafe anterior, este artículo implica el abandono del modelo de mandato imperativo propio de los regímenes preconstitucionales, en los que los integrantes de los parlamentos estaban sujetos a las instrucciones tasadas que les impartían sus respectivos electores en la toma de decisiones. Esto impedía a las cámaras tener un verdadero carácter deliberatorio y situaba a sus integrantes como meros delegados más que representantes.

El mandato representativo, como contraposición del imperativo, implica el establecimiento de un régimen de libertad, independencia y flexibilidad al parlamentario, que deberá tomar las decisiones únicamente en atención a su juicio y lo que él considera es en el interés general de la Nación. Y es que la elección como parlamentario implica el establecimiento de una relación de confianza entre el pueblo y este.

Y es en atención a la soberanía nacional y al mandato representativo, que el diputado o senador no defiende los intereses del colectivo que le voto o eligió, no defiende los intereses de la región o circunscripción en la que salió elegido, ni siquiera del partido que le llevó en sus listas (al menos en teoría). Defiende y representa a todos y cada uno de los ciudadanos de España, ergo defiende y representa la voluntad nacional (o la crea, en atención al interés general).

Resulta interesante que la Constitución no establezca de forma directa el mandato representativo, sino que la configuración de la democracia representativa se haga a través de la prohibición del sistema anterior, el mandato imperativo. Así sucede, como negación más que afirmación, como prohibición más que obligación, en la mayoría de las constituciones de nuestro entorno: Francia, Italia, Alemania o Portugal. Quizás por lo abstracto del mandato representativo, o las diferentes formas que puede tomar en los distintos ordenamientos, resulta más sencillo prohibir una institución consagrada como el mandato imperativo (y todo lo que este conlleva: instrucciones, representación reducida...). En cualquier caso, esto no supone un impacto jurídico muy diferente.

Este artículo conjuga con el art 66.1:

“Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.”

Así, nuestro ordenamiento constitucional proclama otra de las ideas clave de las revoluciones liberales, en consonancia con el mandato representativo: los parlamentarios no responden ante los habitantes de su circunscripción, ni los votantes del partido al que se asocia; representan a la totalidad del pueblo español (al menos en el congreso de los diputados, en tanto al carácter territorial del senado).

Sin embargo, la voluntad de la nación o del pueblo (recordemos que es la suma de las soberanías alícuotas de cada ciudadano) es heterogénea y difusa, si es que existe como tal (Sièyes consideraba que la voluntad de la nación nacía en los representantes elegidos). De cualquier manera, la imposibilidad de establecer una democracia directa general en los Estados modernos no exime de la necesidad de legislar y gobernar conforme al interés del pueblo, que en última instancia es la concepción de interés general (sea racional o irracional, sea egoísta o colectiva) que tiene cada uno de los ciudadanos. El ser representativa no la exime de ser democracia, y la voluntad popular, siguiendo el principio mayoritario, debe concretarse en la acción de las Cortes Generales.

En este sentido, dice el art 23.1 de la Constitución:

“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”

No es solo que el pueblo sea soberano, y de él emanen los poderes públicos, es que “tiene derecho a participar en los asuntos públicos”. Por una parte, lo puede hacer directamente a través del referéndum del art 92 (“Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”), del referéndum de reforma constitucional de los arts 167 y 168 y de la iniciativa legislativa popular enunciada en el art 87.3. Sin embargo, es la participación política a través de los representantes la base de nuestro “Estado social y democrático de Derecho”.

Dice el preámbulo de la Constitución que la Nación española *“proclama su voluntad de consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la*

voluntad popular”. Y defiende Smend¹³ la importancia política de los preámbulos de las Constituciones: “*Estos son los elementos que, en lo fundamental, configuran la esencia y realidad del Estado, de tal manera que todo aquello que se añada a ellos en las Constituciones aparece como una serie de normas para su realización*”

Por lo tanto, la representación que llevan a cabo los parlamentarios no puede reducirse a una representación formal en la que toda actuación de las Cortes Generales (principalmente, la legislación) se imputa sin más a los representantes, inmediatamente, y a los representados, mediatamente. Efectivamente, se requiere una verdadera dimensión relacional¹⁴ entre la actuación institucional y la voluntad general. Esto lo que significa es que el debate y la dialéctica parlamentaria, y las decisiones que le suceden, no basta que provengan de unos representantes con autoridad, sino que además deben alinearse con las posiciones políticas del mismo. Esto no supone la liquidación del mandato representativo, sino que toma una nueva dimensión.

Los representantes, más que crear voluntad popular, lo que hacen es integrar y unificar las voluntades políticas de los ciudadanos y materializarlas en el debate parlamentario. Siguen siendo autónomos en el ejercicio de sus funciones (en tanto que la voluntad de los ciudadanos no puede concretarse para cada una de las decisiones del parlamento) pero no son soberanos.

Decía Rousseau al pueblo inglés que se engaña creyéndose libre y soberano, ya que sólo lo es al depositar su voto, a partir de ahí vuelve a ser esclavo. Es esta dimensión relacional de la representación la que logra superar esta problemática sin necesidad de establecer un mandato imperativo. Y son los partidos políticos, en el momento de elección de los parlamentarios, los que materializan esta dimensión relacional.

La función constitucional de los partidos políticos

¹³ Smend, R., 1928: “Constitución y Derecho Constitucional” p.104. Visto en García Roca, F.J., “Sobre la teoría constitucional de Rudolf Smend”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 59. Enero-Marzo 1988, p. 271 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/26955.pdf>)

¹⁴ Ortega Santiago, C., “El mandato representativo de los diputados y senadores”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 36 y ss

Aunque el origen de nuestra democracia representativa está en la Constitución de 1812, apenas podemos hablar de unos verdaderos partidos políticos en las Cortes de Cádiz, más bien de corrientes políticas más o menos uniformes (Absolutistas, Moderados y Liberales). Será con la muerte de Fernando VII y el restablecimiento de la Constitución de Cádiz cuando comience un sistema bipartidista que se consolidará (con la excepción del breve periodo de la Gloriosa entre 1868 y 1874) durante todo el siglo XIX. Eran partidos de nobles, elitistas, alejados del pueblo, que se alternaban en el poder en un sistema profundamente corrupto basado en el caciquismo. Este sistema irá colapsando a principios del siglo XX por el desmembramiento de los partidos principales y la irrupción del PSOE de Pablo Iglesias.

En 1931, se instaura la Segunda República y con ella un nuevo sistema de partidos. Ahora hay un mayor espectro de formaciones políticas, que no solo siguen el tradicional eje izquierda-derecha, sino también estatal-regional con la aparición de partidos nacionalistas. Ya se trata de partidos de masas como el C.E.D.A. (a derechas) o el PSOE (a izquierdas) cuyo principal objetivo es electoral, esto es, la formación de gobierno y la participación en la creación legislativa. Si bien su duración fue corta, su influencia sobre el sistema actual de partidos es de gran profundidad¹⁵

Durante la dictadura de Franco, los partidos políticos estuvieron prohibidos y fuertemente perseguidos. Aquellos que continuaron actuando en clandestinidad eran principalmente de corte izquierdista (Partido Comunista, en menor medida el PSOE) o regionalista (Convergencia i unió y el Partido Nacionalista Vasco), aun creándose también pequeños partidos de derechas contrarios al régimen franquista.

Con la muerte de Franco, y las elecciones de 1977, se inaugura un nuevo sistema de partidos en España cuya estructura se mantuvo hasta hace unos años con la irrupción de nuevas fuerzas políticas (principalmente Ciudadanos y Podemos, más recientemente Vox):

- En el ámbito nacional, dos partidos mayoritarios de centro-izquierda y centro-derecha: el PSOE y la UCD (Unión de Centro Democrático), relevado tras su debacle por el Partido Popular, nacido de la reforma de Alianza Popular. Dos

¹⁵ García Fernández, J., "El papel de los partidos en la nueva democracia española", Revista de pensamiento Iberoamericano Nº2, 2001, p. 99 y ss (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=201615>)

partidos minoritarios a izquierda y derecha respectivamente de aquellos, como son el PCE (Partido comunista español, reconvertido después junto con otras fuerzas de izquierdas en Izquierda Unida) y Alianza Popular (reconvertida en el más moderado Partido Popular).

- En el ámbito regional, partidos nacionalistas con fuerte influencia principalmente en Cataluña y País Vasco (menor, aunque considerable, en Galicia con el BNG) que tenían una distribución derecha-izquierda similar a los de ámbito nacional (CiU y Esquerra Republicana en Cataluña; PNV y Herri Batasuna, o la actual Bildu, en País Vasco).

¿Pero, qué cometido les confiere la Carta Magna a todos estos partidos? Dice el art 6 de la Constitución:

“Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”

Como *instrumento fundamental de la participación política, expresan el pluralismo político* de la sociedad y permiten que esta *forme y exprese su voluntad* en periodo de elecciones. La constitución claramente otorga una función jurídico-pública a los partidos políticos de mediación¹⁶: son el medio a través del cual los ciudadanos eligen a los representantes en concordancia con sus convicciones, haciendo posible la participación política del art 23.1 y materializando la soberanía del 1.2.

Por un lado, los partidos políticos configuran sus listas electorales (cerradas, salvo en las elecciones al Senado). De esta manera, eligen y jerarquizan a las personas en atención a sus atributos y a su preparación (en teoría) más acordes para el ejercicio de la representación pública de los ciudadanos. Son un instrumento, por lo tanto, para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo del 23.2.

Por otro lado, la elaboración de un programa electoral que agrupa y sintetiza las posiciones políticas y las principales líneas de actuación del partido, si saliera elegido, implica la materialización de esa dimensión relacional entre diputados y electores. Y es

¹⁶ “Réquiem por el mandato representativo” cit. p. 20 y ss; y “El mandato representativo de los diputados y senadores” cit. p. 55 y ss

que los ciudadanos votarán al partido con el programa más acorde a sus convicciones e intereses. Son un instrumento, también, de formación y expresión de las voluntades de los ciudadanos.

El resultado de las elecciones determinará el número de representantes en las cámaras que corresponde a cada partido político, puestos que serán ocupados en base a esas listas electorales. Implicará que el partido más votado es aquel cuyo programa electoral representa mejor la voluntad popular, y aquel que liderará la función legislativa; sin impedir que los partidos menos votados pero con representación colaboren en la deliberación parlamentaria en atención a su cuota de apoyos. De esta forma, la distribución de los puestos de la cámara será una imagen, grosso modo, de la voluntad general (como un agregado de las voluntades plurales de los ciudadanos).

Pero ¿cuál es el alcance de esta función mediadora que le otorga la constitución a los partidos políticos? ¿Son realmente parte en la relación representativa y, como tal, esenciales en la misma? ¿Ostentan, teórica o efectivamente, la representación de los ciudadanos en las instituciones en nuestro sistema democrático? Y, finalmente, ¿la disciplina para con sus diputados supone, en la práctica, un incumplimiento de la prohibición de mandato imperativo?

3. La aplicación práctica de nuestro mandato representativo

La titularidad, el acceso y la permanencia en los escaños

Como se ha dicho, la teoría de nuestro sistema de elección de parlamentarios (al menos en el ámbito nacional y autonómico) es que los ciudadanos elegirán la lista cerrada y bloqueada del partido político cuyo programa conjugue mejor con sus convicciones personales y posiciones políticas y cuyos miembros consideren representan mejor sus intereses; lista en la que quedarán insertos los potenciales electos por orden de prelación.

Sin embargo, desde el comienzo de nuestro actual sistema constitucional ha existido una problemática muy recurrente en las cámaras parlamentarias: ¿Qué ocurre si un diputado abandona (o es expulsado de) un partido político en medio de una legislatura? ¿Mantiene su puesto en la cámara o éste lo ocupa el siguiente en la lista del partido que abandona?

La práctica parlamentaria nos indica que estos no pierden su condición de diputado y, aunque sí que quedan fuera del grupo parlamentario correspondiente, bien se insertan en otro grupo parlamentario (el comúnmente denominado transfuguismo), bien quedan dentro del grupo mixto. Sin embargo, los partidos políticos y parte de la doctrina entienden que, dado que los representantes son elegidos más por su pertenencia al partido y su inserción en las listas que por sus características personales, al abandonar estos la disciplina de un partido deberían perder su mandato representativo.

Esta idea tiene cierto sentido, y es que parte de un presupuesto que, a mi juicio, se cumple en la gran mayoría de los casos (al menos en el ámbito nacional): los ciudadanos eligen una lista u otra por el programa electoral más que por los nombres que la componen. Pero, aunque en su deliberación interna los ciudadanos den más importancia a las siglas o al programa que a las personas que integran las listas, ¿significa esto que los electores voten partidos y no candidatos? En absoluto, la propia redacción de artículos como el 23.1 o el 68.1 nos indica que los “elegidos” son los diputados o representantes, y no los partidos en los que se insertan. Aunque estos ayudan e informan la decisión de los ciudadanos, esta en última instancia recae sobre las personas que se presentan a ser elegidos. Y es que el parlamento no lo integran los partidos sino los diputados (aunque en la actualidad

podiera no parecerlo por la unidad de voto y la gran importancia de los grupos parlamentarios).

Los parlamentarios, al ser el objeto último de la decisión de los ciudadanos en tiempos de elecciones, son también los que ostentarán su representación en sede parlamentaria durante toda la legislatura. La clave se encuentra en dilucidar el ámbito y los límites de las funciones que la Constitución otorga a los partidos, y si estos pueden efectivamente invadir el mandato representativo de los diputados.

A este respecto hay una jurisprudencia extensa del Tribunal Constitucional. La primera aproximación del tribunal al transfuguismo y el poder de los partidos políticos fue en las STC 5/1983, completada por la STC 10/1983. Si bien las sentencias tratan las elecciones locales, sus conclusiones sí que pueden extrapolarse en su mayoría al ámbito nacional. Para su análisis, además del propio texto, me ayudaré de las conclusiones de M. Martín Sánchez¹⁷.

La sentencia 5/1983 parte de un recurso de amparo formulado por el entonces alcalde del municipio de Andújar (Andalucía) que había sido expulsado de su partido (PSOE) y, en base al art 11.7 de la entonces vigente Ley 39/1978 de Elecciones Locales, había sido cesado de su cargo de alcalde y concejal del municipio. Establecía el mencionado artículo:

“Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato.”

Lo que defiende el alcalde cesado en su *petitium* es que el derecho del 23.2 a “acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos” no sólo afecta al “momento concreto en que se lleva a cabo el acceso al cargo o función pública, sino también en todos los momentos posteriores mientras no se extinga el derecho por las causas taxativamente expuestas en las Leyes”, y que en base a esto su cese vulnera sus derechos fundamentales, además de argumentar una posible inconstitucionalidad de el artículo 11.7 de la mencionada ley.

¹⁷ Martín Sánchez, M., “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español”, Revista Justicia Electoral, Vol 1, Nº6, 2010, p. 223 y ss (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4062653>)

El tribunal, a este respecto, da la razón al alcalde al entender que “el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido”. El *ius in officium* de concejales, diputados y senadores comprende no sólo el acceso, sino también la permanencia y el ejercicio de las facultades de forma efectiva durante la legislatura (por ej. STC 246/2012); ya que sino el derecho de acceso del 23.2 no tendría sentido.

Posteriormente, el tribunal analiza el sentido del art 23.1, que dice:

“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”

Para el tribunal, son los representantes y no el partido político quienes “dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar”, y la permanencia en el cargo no depende de la voluntad del partido político sino únicamente de la voluntad de los electores expresada en las elecciones periódicas. Por lo tanto, y sin perjuicio de causas tasadas legalmente, “el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido”. Si bien los partidos “ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual”, el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos, por lo que los representantes lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y solo responden ante aquellos en momento de elecciones.

También el derecho a acceder y a permanecer en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos corresponden a los ciudadanos y parlamentarios electos respectivamente y no a los partidos políticos, como señala el tribunal en la posterior STC 36/1990: “los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos (...) son los ciudadanos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió”

Este derecho a acceder-y a permanecer- en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del art 23.2 queda vulnerado, a juicio del tribunal, por el art 11.7 de la ley. En este, el cese se produce con la expulsión o el abandono del partido, pero no en el caso de candidatos de listas presentadas por agrupaciones de electores o los candidatos independientes. Por lo tanto, los candidatos que figuran en listas presentadas por un partido político estarían en desigualdad frente al resto.

Por todo esto, el tribunal enuncia que el art 11.7 de la ley de Elecciones Locales “ha de ser interpretado en el sentido de que no comprende el supuesto de expulsión de un partido, que no puede provocar el cese en el cargo de concejal”, ya que eso sería incompatible con el artículo 23 de la Constitución. Por el reducido ámbito del recurso de amparo, el tribunal sí que acepta como válido el cese como alcalde al ser expulsado del partido, aunque manteniendo su puesto de concejal en cualquier caso.

La STC 10/1983, que versaba sobre un cese similar en el ámbito local, mantendrá las conclusiones a las que llegó el tribunal semanas antes, complementando que al cesar a un concejal por su expulsión de un partido no sólo se ataca el derecho de acceso y permanencia del 23.2 CE, sino también el derecho de participación de los ciudadanos del 23.1. Dice el tribunal: “la vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta sin embargo a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia”. En toda representación hay una presunción de que la voluntad de representante y representado es la misma, por lo que se imputan los actos del representante a todos los representados. En este sentido, “la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella”.

Es cierto que ambas sentencias se refieren al ámbito de representación local, y que su aplicación en el ámbito nacional (especialmente en el caso del Congreso de los Diputados, que no tiene un sistema de elección nominal o listas abiertas como sucede con el Senado) presenta sustanciales problemáticas. La propia naturaleza de la elección local, tratándose de circunscripciones pequeñas donde hay una cercanía importante entre electores y elegidos, donde se vota más por la persona que por las siglas o programas, difiere del ámbito nacional. En este los electores apenas conocen los nombres de las listas de los partidos políticos, y más que confiar en los nombres particulares confían en un partido determinado cuyo programa se ajusta a sus convicciones. Sería discutible, en el caso de que un diputado se distancie de las posturas de su partido, considerar que los electores siguen manteniendo esa confianza en el representante y se mantiene la imputación de voluntades.

Sin embargo, si hemos establecido que el derecho de participación es de los ciudadanos y no de los partidos políticos y que este se hace efectivo en los representantes, deberá prevalecer en todo caso el derecho de permanencia (entendido como la extensión

necesaria del artículo 23.2) del representado en su cargo para evitar la ruptura de la relación de imputación entre el elector y el elegido¹⁸. Además, ambas sentencias han definido y sustanciado la relación representativa de nuestro sistema constitucional, y aunque se haya hecho a raíz de una cuestión local, ninguna discrepancia coyuntural con el ámbito nacional puede hacer variar la naturaleza de esta relación, igual en su esencia en el Congreso de los Diputados o en el Ayuntamiento de un municipio.

Como se observa, en ambas sentencias se ha buscado restar protagonismo a los partidos políticos frente a los parlamentarios que se insertan en sus listas. Un protagonismo que, a pesar de no estar tan presente en la Carta Magna (se le confieren funciones públicas de indudable trascendencia en el art 6 pero los sujetos activos y pasivos del sufragio son los ciudadanos y no los partidos, ergo los que jurídicamente ostentan la representación son los diputados, senadores o concejales), sí que han ido obteniendo en la práctica parlamentaria sostenida sobre legislación posterior, como pudiera ser la ya derogada Ley 39/1978 de Elecciones Locales.

Sin embargo, en sentencias posteriores el TC ha modificado la posición que mantuvo en estas dos sentencias. Uno de los giros jurisprudenciales se dio con la STC 31/1993, limitando en este caso no a los partidos sobre sus parlamentarios, sino a los parlamentarios frente a sus partidos.

Los hechos de este caso también se dieron en el ámbito local: el cabeza de lista del PP por Las Palmas de Gran Canaria, junto con otros miembros electos de su grupo, tras las elecciones, llega a un acuerdo con otras fuerzas políticas para la rotación en la alcaldía, acuerdo que conduce a su baja voluntaria del PP y al abandono del grupo popular para integrarse en el grupo mixto (sin renuncia expresa a ser candidato a la alcaldía), quedando un único concejal en el grupo popular. Posteriormente se procede a la elección del alcalde y el ex cabeza de lista sale elegido por mayoría.

El problema surge con respecto al art 23.2, que supedita el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos público, a los “requisitos que señalen las leyes”. En este sentido, con respecto a la elección del alcalde, dice el art 196 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General:

¹⁸ “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español” cit. p. 233 y ss

“En la misma sesión de constitución de la Corporación se procede a la elección de Alcalde, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Pueden ser candidatos todos los Concejales que encabezen sus correspondientes listas.

b) Si alguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales es proclamado electo.

c) Si ninguno de ellos obtiene dicha mayoría es proclamado Alcalde el Concejel que encabece la lista que haya obtenido mayor número de votos populares en el correspondiente Municipio. En caso de empate se resolverá por sorteo.”

El partido popular solicita amparo al TC al considerar que se ha vulnerado el 23.2, ya que no se ha cumplido con el art 196 a) de la LOREG. Si bien el ex cabeza ha obtenido una mayoría absoluta de los votos de los concejales, en base al procedimiento este no era candidato válido en concordancia con lo expuesto en el apartado a). El tribunal argumenta que, dado que ha abandonado motu proprio el partido popular, ha dejado de ser el cabeza de su lista; y que como tampoco encabeza la lista del grupo mixto (que per se no puede presentar lista salvo que se trate de una asociación de electores), no puede ser candidato a la alcaldía. No cabe considerar una vulneración de la igualdad en el acceso del 23.2 a favor del candidato ya que esta solo cabe dentro del procedimiento legal, toda “desigualdad” respaldada por la legislación no se considerará vulneración del 23.2.

Al contrario, al proclamarse alcalde a este candidato no valido se estaría vulnerando la segunda parte del art 23.2 y se estaría perjudicando a la verdadera candidata en atención a la LOREG, esto es, la concejala restante del PP que no abandonó su disciplina.

La contraparte entiende que son extrapolables las conclusiones de las SSTC 5/1983 y 10/1983 (el cese en el cargo electivo no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores y a la del elegido) y que por lo tanto, “el abandono por parte de un Concejel del partido político candidatura o grupo al que pertenecía ni le hace perder tal condición de Concejel ni le imposibilita para ser candidato a Alcalde si concurrió a las elecciones en la referida condición de cabeza de lista y expresamente no ha renunciado a tal condición”. El tribunal argumenta que, por un lado, en estas dos sentencias se trataba de una expulsión y no de un abandono voluntario, y que la limitación de los poderes de los partidos en aquellos casos estaban motivadas precisamente porque en esos supuestos era un acto

unilateral del partido y no del representante. Por otro lado, no se puede aplicar esa jurisprudencia ya que no se está debatiendo la permanencia en el cargo de concejal, sino su aptitud o inaptitud para presentarse a la elección de alcalde, y que en la propia STC 5/1983 se dice que “al cese en el cargo de Alcalde no le son aplicables las consideraciones expuestas en cuanto al cargo de Concejal”.

Para el Tribunal, los partidos políticos “ocupan un papel primordial en el sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución”. Remitiéndose a la STC 75/1985 (“en un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados”), entiende que aunque la persona que encabeza la lista haya tenido relevancia a la hora de la elección de los ciudadanos, estos votan a listas y no a los candidatos individualmente dentro de la lista. Por ello, el requisito de la LOREG es plenamente legítimo y el abandono de un partido implica también el abandono de la cabeza de lista, que impide el acceso a la alcaldía sin que esto implique vulnerar el mandato representativo de los concejales o parlamentarios.

La posterior STC 185/1993 sigue la tónica de esta anterior sentencia entendiendo que no se pueden subsumir las conclusiones llegadas en las SSTC 5/1983 y 10/1983 (“el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido”) en los casos en los que la expulsión de un partido es meramente formal, si a esta le precede una manifestación clara, libre y plenamente voluntaria por parte del representante de abandonar el grupo político. En este caso, si bien no se pierde el cargo de concejal dentro del Grupo Mixto, sí que se ha perdido la condición de cabeza de lista en tanto que ya no se inserta el representante en esta.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos y de sus funciones

Otra de las cuestiones reseñables en la relación entre los representantes y sus partidos políticos es la distinta naturaleza jurídica de ambos y las consecuencias que esto tiene sobre el mandato representativo.

Como ya hemos establecido, los ciudadanos votan a ciudadanos candidatos a ser representantes y no partidos, y serán estos los que nominalmente e individualmente

reciban las actas de representación, los que efectivamente y jurídicamente ostenten la representación de los ciudadanos. No cabe duda de que los diputados y senadores (o concejales), como miembros del Congreso de los Diputados y del Senado (y de los distintos ayuntamientos), pertenecen a un órgano estatal. Y es que lo que conforma las cámaras son los representantes y no los partidos

Por otro lado, se vuelve de nuevo el art 6 de la Constitución, que trata los partidos políticos:

“Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”

No hay mención alguna en la Constitución, ni en este ni en otro artículo, de que los partidos políticos sean órganos estatales. Si acaso son instrumentos para la formación y manifestación de la voluntad popular, instrumentos en definitiva al servicio de los ciudadanos para la participación política, participación en su mayoría concentrada en la elección de representantes, insertos en estos partidos.

Pero este papel mediador entre ciudadanos y representantes no hace que se les aplique mediatamente la “estatalidad” de los representantes. Tampoco la jurisprudencia constitucional le ha otorgado este carácter. Aclara el TC en la STC 10/1983: “Los partidos políticos son, como expresamente declara el art. 6, creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22. No son órganos del Estado (...) La trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y servir de cauce fundamental para la participación política no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos”.

Parte de la doctrina entiende como consecuencia lógica de esta distinta naturaleza que un partido político no pueda cesar a un representante electo, en tanto que una organización extraestatal no puede cesar a un miembro de un órgano estatal.

Sin embargo, otra parte de la doctrina discrepa de esta postura. F.J. Bastida¹⁹ apunta que no basta con establecer como órganos extraestatales a los partidos, ya que también hay que establecer la naturaleza de las funciones que estos realizan. Ya la STC 5/1983, a pesar de limitar el ámbito de actuación de los partidos, señala sus funciones como “de trascendental importancia en el Estado actual”. Y es que expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumentos fundamentales para la participación política no parecen en absoluto funciones privadas, sino públicas.

Por lo tanto, los partidos son para F.J. Bastida “asociaciones privadas que ejercen funciones públicas”, funciones públicas que realizan por mandato constitucional, por lo que no cabe desacreditar la legitimidad de un partido en el cese o nombramiento de un representante basándose únicamente en la naturaleza de los partidos. La legitimidad estará pues en la regulación que se haga de estas funciones públicas del art 6 CE, siempre que estas no contraríen este u otros artículos constitucionales.

Para este autor, en tanto que a los partidos se les encomienda la formación y manifestación de la voluntad popular, como instrumentos fundamentales de la participación política, sus decisiones sobre los representantes (ceses o expulsiones) no tendrían que considerarse ajenos a la voluntad popular, debido a la conexión intrínseca de esta con sus funciones: “los partidos no son titulares de los cargos representativos, pero sí pueden ser garantes de la representatividad”²⁰.

Es verdad que los miembros del parlamento, los que ostentan la representatividad, son los individuos, pero también lo es que los ciudadanos votan listas, candidaturas, no personas individuales. Y que en la confección de esas listas hecha por los partidos, junto con el programa electoral, mucho ha tenido que ver la voluntad de los electores (recordar que “Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”). Si un representante abandonase o fuese expulsado de la disciplina de un partido, abandonando las posturas que le llevaron a ser elegido, ¿no se respetaría más la voluntad popular, no se representaría

¹⁹ Bastida Frejeido, F.J., 1987: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, Revista Española de Derecho Constitucional Año 7. Núm. 21. Septiembre-Diciembre 1987, p. 210 y ss (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79355>)

²⁰ “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos” cit. p. 215

mejor a los electores, o a parte de ellos, sustituyendo en el escaño el siguiente en la lista al representante disidente?

Aunque es cierto que una vez electo el representante lo es de todos los ciudadanos y no solo de sus electores, la configuración de las cámaras se busca que sea lo más proporcional a la cantidad de votos recibidos por cada candidatura, para que sea el mejor reflejo de la voluntad popular: “la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica (...) asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real” (STC 40/1981)

Por todo esto, F.J. Bastida considera legítimo que el representante que bien abandone bien sea expulsado del partido sea removido del escaño, con el objetivo de conseguir que “representante dé efectividad al deseo de los electores expresado en las urnas”. Se podría articular como una suerte de causa de incompatibilidad sobrevenida el abandono o expulsión del partido, siempre cumpliendo con los requisitos y garantías necesarias. Esta misma postura es compartida por otros autores como R.L. Blanco Valdés o F. Caamaño²¹.

En cualquier caso, la postura del Tribunal Constitucional, al menos con respecto al escaño (o al cargo de concejal para ser más exactos), ha sido bien distinta. Como sentó en las SSTC 5/1983 y 10/1983, un ciudadano elegido por los representados no puede cesado en este cargo por el partido en cuyas listas se inserta: a pesar de que en la elección pesen las siglas y el programa del partido político, los ciudadanos eligen personas y no partidos.

Sin embargo, esta postura ha sido matizada en sentencias posteriores por parte del propio Tribunal, ha sido objeto de discrepancias con votos particulares de los magistrados y ha sido cuestionada por una parte importante de la doctrina; y todas esto no se puede perder de vista al analizar las funciones de los partidos y los límites de estos sobre los representantes insertos.

²¹ BLANCO VALDÉS, R. L., “Los partidos políticos”, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 154-157; CAAMAÑO, F.: El mandato parlamentario, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; originalmente en Torres del Moral, A., 2011: “Réquiem por el mandato representativo”, p. 19

La propia redacción de la constitución (art 66) dice que quien representa al pueblo español son las Cortes Generales, “formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. No se dice que cada uno de los diputados y senadores represente al pueblo español; o que el Senado o el Congreso represente al pueblo español; sino que las Cortes Generales, como conjunto, representan a las cortes. Dice, en conexión con esto, el art 67.3 CE:

“Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.”

En definitiva, y como ha reiterado el tribunal constitucional en numerosas ocasiones, la representación del pueblo español recae sobre las cámaras, y mediatamente sobre los miembros de las mismas, siempre que estos se reúnan “reglamentariamente”. Lo mismo se puede aplicar a la representación local con respecto a los concejales en las reuniones del ayuntamiento²².

El problema del transfuguismo y su regulación

Las SSTC 5/1983 y 10/1983, base de la jurisprudencia constitucional sobre la representación, ya trataron la expulsión de un grupo del alcalde de un municipio. La STC 31/1993 estudió el abandono voluntario de un grupo político, matizando sus conclusiones con respecto a las anteriores. Ahora bien, merece especial estudio el transfuguismo, especialmente en el contexto político actual, con la ruptura del bipartidismo y el nacimiento y crecimiento de partidos “nuevos” (Podemos, Ciudadanos, Vox), que en numerosas ocasiones han recibido en sus filas representantes antes adheridos a la disciplina de los partidos tradicionales.

Dice la RAE que el tráfuga es aquella persona que “pasa de una ideología o colectividad a otra” o “persona que con un cargo público no abandona este al separarse del partido que lo presentó como candidato”. Definición certera pero quizás algo vaga.

²²“Réquiem por el mandato representativo” cit. p. 21

El transfuguismo se ha dado desde los inicios de nuestro sistema constitucional actual y ha afectado a los tres niveles de representación: estatal, autonómico y local. En cualquier caso, trataré más detenidamente el nivel local ya que la jurisprudencia y cambios legislativos sobre el transfuguismo se han centrado en este nivel, donde también es cierto que ha tenido la mayor trascendencia este fenómeno. La mayoría de los aspectos son aplicables en cualquier caso a los niveles autonómico y estatal aunque con matizaciones en algunos casos.

Este fenómeno se da cuando un concejal que se ha presentado por un determinado partido abandona la disciplina de ese partido para entrar en otro de la oposición. Y es que es una realidad recurrente en muchos municipios un concejal que abandona la disciplina del partido del alcalde (por motivos muchas veces poco democráticos), se inserta en un grupo de la oposición y propone una moción de censura en la que su voto es crucial para que esta salga adelante.

Los partidos damnificados argumentaban, con parte de razón, que se estaba traicionando la voluntad popular, ya que el tráfuga se insertaba en unas listas mayoritariamente apoyadas, para luego abandonarlas y otorgar la mayoría a un partido que no la obtuvo en elecciones. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional, como ya expuse, en general ha decidido a favor de una independencia considerable del concejal y de una limitación de actuación de los partidos sobre estos.

Ahora bien, como recuerda J. García Roca o A. Torres Del Moral²³, no todo tráfuga es “malo”, y no siempre responde a intereses alejados de la voluntad popular. Muchas veces es el propio partido el que abandona sus ideales y su programa (recordemos, programa que en teoría le ha llevado a recibir el apoyo de sus electores), y son unos pocos los diputados del partido que mantienen esas posiciones y que se separan o son separados precisamente por esa lealtad a los ideales del partido. Otras veces, las posiciones del partido son moralmente cuestionables y el abandonarlas responde a una ética mayor que la de sus compañeros: “¿Condenaríamos a un parlamentario que hubiera denunciado la creación de los GAL para luchar contra la violencia terrorista en un Estado de Derecho aún con más violencia? ¿O un hombre bueno entre decenas que hubiere denunciado desde dentro la larga gestión irregular en materia urbanística de los miembros del GIL en el

²³ “Réquiem por el mandato representativo” cit. p. 23

Ayuntamiento de Marbella?”²⁴. Para García Roca, se necesita un concepto de estricto de transfuguismo que englobe únicamente las situaciones “éticamente reprochables”.

La Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, pretendía acabar con estos episodios tráfugas teniendo más en mente el transfuguismo “éticamente reprochable”. En concreto, se modifica el art 197 que trata sobre la moción de censura del alcalde. La redacción original del apartado a) se mantuvo:

“a) La moción de censura deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y habrá de incluir un candidato a la Alcaldía, pudiendo serlo cualquier concejal, cuya aceptación expresa conste en el escrito de proposición de la moción”

Esa LO 2/2011 añadió a este apartado:

“En el caso de que alguno de los proponentes de la moción de censura formara o haya formado parte del grupo político municipal al que pertenece el Alcalde cuya censura se propone, la mayoría exigida en el párrafo anterior se verá incrementada en el mismo número de concejales que se encuentren en tales circunstancias.

Este mismo supuesto será de aplicación cuando alguno de los concejales proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio de su mandato.”

Atendiendo únicamente al texto original, ya se presentan ciertas incógnitas, especialmente: ¿Por qué se requiere la misma mayoría absoluta para la presentación que para la aprobación de una moción de censura? Si el presentarla ya implica, en la práctica, que va a salir adelante, ¿de qué sirve el debate del ayuntamiento en torno a esta moción, si el resultado “ya se ha decidido” (salvo una situación tráfuga entre la presentación y la votación, valga la redundancia)? Entiendo que el objetivo de este requisito es evitar que una oposición minoritaria abuse de la moción y obstaculice al ayuntamiento, y tampoco recae en esto nuestro estudio.

²⁴ García Roca, J., 2007: “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato” Cuadernos de Derecho Público, núm. 32 (septiembre-diciembre 2007), p. 28

Esta adición al art 197 apartado a) impide esas situaciones de las que hablaba antes. Imagínese una situación en la que el grupo A, al que pertenece el alcalde, tiene 10 concejales, el grupo B tiene 5 y el grupo C tiene 4. Si uno de los concejales abandona el grupo A y entra en el B o en el C, la oposición ahora tendría 10 concejales y el grupo gobernante 9. Con anterioridad a la reforma podrían haber presentado (ergo aprobado) una moción de censura los concejales de la oposición. Sin embargo, lo que implica esta adición es que ahora la mayoría absoluta requerida para la moción de censura es de 11 y no de 10, ya que uno de los concejales votando a favor de la censura se ha cambiado del grupo A a un grupo opositor.

En principio, este primer párrafo tiene coherencia y cumple con el objetivo de evitar que el transfuguismo origine cambios de gobierno. Más problemas teóricos, que no prácticos, suscita el segundo párrafo. Funciona de la misma manera solo que ahora el tráfuga no ha abandonado el grupo A sino el B o el C. Sin embargo, aunque desde el principio se haya mostrado opuesto al gobierno del grupo A, si un concejal abandona el grupo B en favor del C se hace aún más complicado aprobar una moción de censura ya que necesitan 11 en vez de 10, aún manteniéndose la oposición en los 9 concejales iniciales. Se está penalizando a un opositor por cambiarse de grupo, aún siendo por congruencia y causas aceptables y manteniendo desde el principio su oposición al grupo gobernante.

Al margen de este segundo párrafo, la recepción de esta reforma fue dispar. Parte de la doctrina lo consideró necesario para evitar los recurrentes cambios en las alcaldías que respondían a intereses poco transparentes y democráticos y que contrariaban los resultados electorales. Otra parte de la doctrina, sin embargo, cuestionó tanto su adecuación a los preceptos constitucionales como los problemas teórico-prácticos que suscitaba su aplicación.

Y es que esta reforma “inmunizaba” al alcalde una vez elegido, no ya de la oposición (se necesita mayoría absoluta para siquiera presentar moción de censura), sino de sus propios compañeros de grupo e incluso de su partido político. Muchas veces pueden surgir discrepancias con respecto al gobierno dentro del propio grupo, legítimas en muchos casos. A pesar de que el gobierno del alcalde sea completamente contrario a los ideales del partido o a lo que esperaban de él sus compañeros de grupos (compañeros que le han elegido, que con su voto han permitido que se alcalde), el alcalde se mantendrá en su puesto y no podrá ser censurado, ya que en el momento en el que abandonen la disciplina de su grupo su voto a favor ya no servirá. Llevándolo al extremo, aunque los 9 restantes

del grupo A piensen que el alcalde no debería seguir (18 contra 1 sumando la oposición), este seguirá en su puesto. Incluso, contando con el beneplácito de las altas instancias de su partido que impidan que se le expulse del grupo (si se le expulsare a tenor del 5/1983 se mantendría como concejal pero no como alcalde), puede ir en contra del partido y su programa y mantenerse como alcalde, sin que los restantes miembros del partido puedan hacer nada.

Es cierto que esto se aplica a la moción de censura y no al resto de decisiones del pleno del ayuntamiento, lo que haría que el alcalde apenas pudiera gobernar, pero en cualquier caso se mantendría como alcalde.

Por otro lado, ya hemos dicho que el *ius in officium*, el “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos” del 23.2 CE, implica también el derecho a permanecer en el cargo representativo y a ejercer las funciones que le son propias. Invalidez de forma práctica el apoyo de un concejal en la proposición, en un asunto tan relevante como una moción de censura, sin duda parece impedir el ejercicio efectivo de sus funciones (aunque no se le impida votar favorablemente en la moción, debido a que se exige una mayoría absoluta para la proposición se están coartando sus posibilidades, su efectividad, en la misma).

Todo esto llevará al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre esta reforma y a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del art 197 a) en la STC 151/2017.

Esta discernía la legalidad de una moción de censura en Tاراonte (Tenerife), en relación con las mayorías reforzada del art 197 a). Lo que ocurrió fue que, en un primer momento, salió elegido como alcalde el cabeza de lista de Coalición Canaria con el apoyo de sus 7 concejales y los 6 del grupo socialista, ya que entre los dos partidos se había llegado a un acuerdo de coalición para constituir alcaldías en Canarias. Después, se presenta moción de censura con el apoyo de 5 de los 6 concejales socialistas, en favor de uno de ellos. Una semana después, el PSOE les comunicó la expulsión definitiva a los firmantes de la moción, argumentando que habían roto el pacto de coalición con Coalición Canaria.

En base a esta expulsión, el alcalde primeramente investido argumenta que, debido a la expulsión y en atención al párrafo 3º del art 197 a), se ha vulnerado los “requisitos que señalen las leyes” del art 23.2 ya que no se han tenido en cuenta las mayorías reforzadas, ya que la expulsión entra dentro del supuesto de hecho de que “alguno de los concejales

proponentes de la moción haya dejado de pertenecer, por cualquier causa, al grupo político municipal al que se adscribió al inicio del mandato.

La cuestión de inconstitucionalidad, planteada por el la sala Contencioso-Administrativa del TSJ de Canarias, recae sobre el tercer párrafo de este artículo y su contrariedad con el 23.2, y si las limitaciones de voto imponen “restricciones en el núcleo esencial de los derechos propios del ejercicio del cargo público para los concejales que dejan de pertenecer a la formación política por la que concurrieron a las elecciones”, obstaculizando la función de control de la acción del gobierno.

Lo primero que dice el tribunal es que la vulneración del 23.2 no se puede promulgar sobre cualquier facultad, derecho o función que se le impida al cargo representativo, sino solo sobre aquellas que configuren el núcleo de su función representativa (por ej. STC 141/2007). Serán núcleo esencial aquellas facultades que “solo pueden ejercer los titulares del cargo público por ser la expresión del carácter representativo de la institución” (STC 169/2009). No hay duda para el tribunal que el voto efectivo (o en una moción de censura es parte del núcleo esencial de la función representativa, ya que es una forma de ejercicio del control al gobierno local.

Siguiendo la regla de proporcionalidad, el tribunal considera que el objetivo que persigue la norma, evitar el transfuguismo y que este tenga efectos sobre el gobierno local contrarios a la voluntad popular, es legítimo y que efectivamente el quorum o mayoría reforzada es idónea para la consecución de ese objetivo. Además, se trata de una medida necesaria ya que no hay otra medida menos lesiva para la consecución de ese fin. Sin embargo, para el tribunal este quórum reforzado no es proporcional o equilibrado, no concilia con la libertad de mandato y el derecho de acceso, permanencia y ejercicio del art 23.2.

No es proporcional ya que “equipara, en la restricción del derecho, a todos los concejales que hayan dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato (...) No establece diferencia alguna en función de las circunstancias que puedan haber desencadenado el cese de dicha vinculación con el grupo político municipal, ni precisa el fundamento que permitiría asociar la disolución de la relación orgánica con el grupo político de origen y los fines singulares”. No siempre todo transfuguismo implica un fraude de la voluntad popular y la ruptura del vínculo de representatividad, ya que el abandono de un grupo puede deberse a causas y objetivos plenamente legítimos y ser

perfectamente compatible con la voluntad popular expresada en las elecciones (como ya he explicado antes). “Parte el legislador de que cualquier hipótesis de disolución del vínculo político es merecedora de una intervención que asegure la regeneración democrática, premisa esta que, ante la descrita falta de determinación normativa que lo fundamente, no puede aceptarse”.

Termina el tribunal diciendo que, si bien es cierto que el transfuguismo “ha incidido negativamente en el sistema democrático y representativo”, no puede aceptarse una norma que restrinja al *ius in officium* de los concejales, y menos que lo haga sin “adjetivos”, sin “fundamentos añadidos” que separen el transfuguismo “reprochable” del que no lo es. Y es que no toda desvinculación política modifica fraudulentamente la voluntad popular ni ataca la estabilidad municipal en base a intereses particulares: “La norma, en suma, sujeta al concejal al grupo político de origen bajo advertencia de restricción de las funciones representativas básicas, sin que ese efecto responda inevitablemente a una defraudación de la voluntad popular o a un hacer que busque la desestabilización de la dinámica municipal, como el preámbulo de la Ley Orgánica invoca.”

En conclusión, no deja de ser cierto que el transfuguismo es en muchos casos perjudicial para la relación representativa entre electores y elegidos, y que puede generar una disociación entre el gobierno y la voluntad popular reflejada en las urnas. Ahora bien, no hay que olvidar que los ciudadanos votan concejales, diputados y senadores, no partidos políticos. Y que toda medida que suponga una coerción de sus facultades y funciones, una coerción del mandato libre en definitiva, será inconstitucional en tanto que englobe situaciones en las que no haya por qué haberse vulnerado esa relación de representatividad, de “confianza”, entre el ciudadano y el representante.

Terrorismo e ilegalización de partidos

La aprobación y entrada en vigor de la actual Ley de Partidos (Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos) supuso un cambio de paradigma en nuestro sistema político. La norma reguladora de los partidos políticos previa data de 1978, preconstitucional, era breve en contenido y artículos, y ciertamente insuficiente tras más de 20 años de democracia. Una de las adiciones más importantes y de más relevancia fue

lo relativo a la ilegalización de partidos asociados de forma directa o indirecta con el terrorismo, en clara respuesta a décadas de atentados y asesinatos indiscriminados por parte de ETA, con la connivencia Herri Batasuna.

Este partido obtenía de forma consistente presencia en los ayuntamientos y parlamentos vasco y navarro, incluso en las Cortes Generales (en las elecciones de 1986 llegaron a obtener 5 diputados). Era un partido de izquierda *abertzale* que defendía el socialismo y la independencia del País Vasco, y su conexión con el grupo terrorista era innegable: muchos de sus miembros eran miembros o ex miembros de ETA, sus dirigentes rehusaban condenar la violencia de ETA e incluso llegaron a identificar el voto a HB con el voto a ETA²⁵, etc.

El propio preámbulo de la ley de partidos decía que su objetivo era “garantizar el funcionamiento del sistema democrático y las libertades esenciales de los ciudadanos, impidiendo que un partido político pueda, de forma reiterada y grave, atentar contra ese régimen democrático de libertades, justificar el racismo y la xenofobia o apoyar políticamente la violencia y las actividades de bandas terroristas”.

El art 9 de esta ley regula por primera vez la actividad (que no el ideario) de los partidos políticos. Así, se dice en el apartado 2 c) que un partido será declarado ilegal cuando reiteradamente actúe de la siguiente manera:

“c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.”

Se regulaba también un proceso de suspensión, disolución y extinción judicial de partidos, el cual serviría para la ilegalización de HB, EH y Batasuna en 2003 por el Tribunal Supremo (STS de 27 de marzo de 2003), confirmada después por el Tribunal Constitucional (STC 5/2004). El TEDH ratificaría después esta ilegalización negando que

²⁵ Unzueta, P., “Herri Batasuna valora las elecciones como su “asentamiento definitivo””, El País, 3 de Noviembre de 1982 (disponible en: https://elpais.com/diario/1982/11/03/espana/405126001_850215.html)

esta, en base a la prohibición de la Ley Orgánica 6/2002, vulnerara el art 11 de la CEDH relativo a la libertad de reunión y de asociación.

La pregunta relevante a efectos de este trabajo es si la ilegalización de un partido y su extinción judicial implica necesariamente la extinción del cargo representativo de aquellos que se insertaron y que salieron electos en las listas de estos partidos ilegalizados. Ya se ha visto como la jurisprudencia del TC continuamente ha tratado de separar, de hacer en cierta medida autónomos a los representantes de sus partidos, ya que estos son los destinatarios de la elección representativa de los ciudadanos. Bajo este prisma, y aludiendo al mandato representativo de los parlamentarios, parece a priori que los electos del partido ilegalizado no perderían su escaño.

En el momento de la ilegalización de HB, el TS pretendió la disolución del grupo parlamentario de Batasuna, pero en ningún momento que sus parlamentarios dejaran de serlo antes del fin de la legislatura. Como recuerda A. Torres del Moral²⁶, esto tampoco sucedió en un caso de *autodisolución* del partido como fue la de UCD en 1983, cuyos diputados mantuvieron el cargo hasta el fin de la legislatura

Sin embargo, llega la Ley Orgánica 3/2011 que reforma la LOREG (de forma complementaria a la Ley Orgánica 2/2011 de la que ya he hablado) e introduce el apartado 4 al art 6 de la LOREG, que dice así:

“4. Las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad. Las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral.

En todo caso serán incompatibles las personas electas en candidaturas presentadas por partidos o por federaciones o coaliciones de partidos declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme, así como los electos en candidaturas presentadas por agrupaciones de electores declaradas vinculadas a un partido ilegalizado por resolución judicial firme. La incompatibilidad surtirá efecto en el plazo de quince días naturales, desde que la Administración Electoral permanente comunique al interesado la causa de incompatibilidad, salvo que éste formule, voluntariamente, ante dicha Administración una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo respecto de las causas determinantes de la

²⁶ “Réquiem por el mandato representativo” cit. p. 32

declaración de ilegalidad del partido político o del partido integrante de la federación o coalición en cuya candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al que se hubiera declarado vinculada la agrupación de electores en cuya candidatura hubiere resultado electo.

Si durante el ejercicio del mandato al que haya accedido tras haber explicitado dicha declaración, la persona electa se retractase, por cualquier medio, de la misma o mostrara contradicción, a través de hechos, omisiones o manifestaciones, respecto de su contenido, quedará definitivamente incurso en la causa de incompatibilidad regulada en este apartado. La incompatibilidad surtirá efecto a partir de la notificación realizada al efecto por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal.

En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, el afectado y, en su caso, el Gobierno a través de la Abogacía del Estado y el Ministerio Fiscal podrán interponer recurso ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los plazos previstos en el artículo 49 de la presente ley.

El mismo régimen de incompatibilidad se aplicará a los integrantes de la candidatura de la formación política declarada ilegal que sean llamados a cubrir el escaño vacante, incluidos los suplentes.”

Este artículo viene a decir que aquellos representantes electos en candidaturas de partidos políticos (o similares) ilegalizados perderán su cargo salvo que se separe expresamente de las posturas, de las conductas o actuaciones de su partido que le hayan llevado a la disolución judicial, y siempre bajo la condición de que tácita o expresamente no se retracte de esta separación o vuelva a realizar esas conductas o mantener esas posturas.

Pero ¿conculca este apartado la prohibición de mandato imperativo del art 67 o el 23.2 de la CE? Lo cierto es que el TC no se ha pronunciado directamente sobre su inconstitucionalidad ni ha sido advertida por el TS, aunque el primero en varias sentencias se ha mostrado favorable a estas reformas de la LOREG entendiendo que se ha puesto de manifiesto “la preocupación del legislador por dotar al sistema de los instrumentos jurídicos que impidan que los terroristas, o quienes los amparan y protegen, se prevalgan

de los beneficios del Estado de Derecho para intentar destruirlo desde el interior de las instituciones Democráticas”.

La recepción en la doctrina ha sido dispar. Por un lado, parte de la doctrina ha considerado esta reforma y su suerte de incompatibilidad sobrevenida perfectamente constitucional. J. Tajadura²⁷ dice que esta incompatibilidad es “compatible con la Constitución puesto que desvincula el destino del representante de la suerte de su partido y porque tiene como objeto garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes”. J.C. Gavara²⁸ dice que no es tanto una incompatibilidad sino una inelegibilidad sobrevenida después de la elección, aunque a su juicio no plantea problemas ya que de la jurisprudencia del TC se infiere que se puede poner término al ejercicio de la función representativa, y que impedir la conservación de un puesto representativo por causa legítima es plenamente constitucional.

Otra parte de la doctrina, si bien no alude a una inconstitucionalidad clara y nítida de la reforma, si que levanta sus dudas especialmente en los casos en los que el representante no haya participado de las actuaciones o conductas de otros miembros o del partido en sí, aún siendo cesado en su cargo igualmente. Para A. Torres del Moral²⁹ no se puede hacer del partido político un elemento esencial de la relación representativa, y esta incompatibilidad sobrevenida implicaría eso precisamente, que en la medida en la que desaparece el partido desaparece la relación representativa: “construir jurídicamente la relación representativa haciendo del intermediario un elemento esencial de la misma altera su naturaleza porque es tanto como aceptar que, suprimido ese elemento, se desvanece la relación misma, como si el elector no se hubiera pronunciado en las urnas y como si el diputado no fuera nada por sí mismo, sino una simple pieza suprimible”. No es que quepan todas las ideas y actuaciones en democracia, no es que no sean reprochables las justificaciones del terrorismo, es que no el ordenamiento no puede condenar personas sino actuaciones, y desposeer del cargo a una persona por la mera pertenencia a una organización o asociación por las actuaciones no de aquel sino de este iría en contra de

²⁷ Tajadura Tejada, J., “La reforma electoral y la ilegalización de partidos políticos” Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua, 2011 pp. 247-278

²⁸ Chueca Rodríguez, R., Gavara de Cara, J.C., “La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011

²⁹ “Réquiem por el mandato representativo” cit. p. 34 y ss

este principio. A. H. Catalá I Bas³⁰ coincide, añadiendo además que el carácter necesariamente expreso de la declaración separándose de las actuaciones (necesario para mantener el cargo representativo) es incongruente, dado que “el silencio, como apoyo tácito, que para los casos de ilegalización de formaciones políticas no es suficiente por sí sólo para desencadenar dicha consecuencia, ahora se convierte en causa suficiente para la pérdida del escaño.”

A modo de conclusión del apartado, y como juicio personal, creo que la clave de la medida, y lo que lo hace ser jurídicamente válido y compatible con el mandato libre, es la posibilidad de declaración contraria a las conductas del partido. Si el diputado, dentro de la libertad que le otorga la constitución, puede adherirse a la disciplina de un partido y someterse a sus ideales y a su programa político, lo lógico es que también pueda separarse de estos si por sus actuaciones han sido ilegalizados y mantener así su cargo representativo. Y es que esa representación es del diputado al conjunto de ciudadanos, no al partido, por lo que la disolución de este último por causas legítimas no impide la ruptura de la relación representativa, siempre que el diputado se aleje de tales causas. La puntualización que hace Catalá I Bas sobre el carácter expreso de esa separación no me parece de suficiente entidad como para convertir la medida en inconstitucional. Entiendo que este requisito se inserta en un contexto de causas de ilegalidad graves (apoyo a bandas terroristas, fomento o justificación de las vías violentas, exculpar y minimizar el daño provocado a las víctimas de atentados terroristas, justificar los mismos, etc.), y que debido a la entidad de estos agravios no es suficiente una separación tácita sino una declaración clara y contundente contraria a estas causas.

La unidad de voto

Hasta ahora, sobre los parlamentarios y sus partidos he tratado las problemáticas que suponían, en general, un cambio trascendental en la relación entre ambos (la expulsión, el abandono voluntario, el cambio hacia otro grupo parlamentario, la disolución por ilegalidad del partido). La jurisprudencia del TC comenzó limitando sustancialmente los poderes de los partidos frente a sus representantes en los aspectos más trascendentales de

³⁰ Català I Bas, A.H., “El difícil encaje de la causa de incompatibilidad sobrevenida en la institución del mandato representativo” Revista de Derecho Político N.º 86, enero-abril 2013, p. 141 y ss (Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/12132>)

la relación, aunque posteriormente se retractan, matizando sus conclusiones y devolviendo parte de ese poder a los partidos.

Sin embargo, esta autonomía e independencia en los aspectos trascendentales no es acorde a la profunda dependencia en el día a día parlamentario, con instrucciones de voto claras y con multas y sanciones para el que se separe de estas. Incluso en su actividad extraparlamentaria, como entrevistas o interacciones con la prensa, los diputados y demás representantes tienen un ideario y un guion que seguir, lo que ha llevado a parte de la doctrina a considerar el nuestro como un “Estado de partidos”.

La disciplina de partido o unidad de voto, que engloba todas las instrucciones de voto y demás acciones para mantener la unidad en torno al ejercicio representativo de los electos por su candidatura, se justifica en la protección del funcionamiento de los partidos y de su programa político y sus intereses³¹: “[la disciplina de partido] ocupa, por lo tanto, una posición de especial relevancia en el juego de la representación política, ya que otorga a los partidos ciertas prerrogativas contra su propio candidato en caso de que no la respete, pudiendo incluso expulsarlo del mismo”.

Desde el punto de vista del partido, esto es legítimo y constitucional, en tanto que dice el art 6 CE sobre los partidos que “su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”, con la única obligación de que “Su (sic) estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos” por la naturaleza y la trascendencia de sus funciones jurídico-públicas en nuestra democracia representativa.

En la ley de partidos (LO 6/2002) no encontramos prohibición directa de la dación de instrucciones de voto o de la ilegalidad de las sanciones para los que no las sigan. De hecho, dice el art 6 que “Los partidos políticos tienen libertad organizativa para establecer su estructura, organización y funcionamiento, con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico”. Solo encontramos previsiones genéricas de respeto del pluralismo, aunque manteniendo una fuerte libertad organizativa y de actuación, como en el art 9.1:

“1. Los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades. Deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que

³¹ “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español” cit. 224 y ss

constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo”

Desde la perspectiva del parlamentario, el propio mandato representativo o libre le permite someterse a las instrucciones de un partido u organización análoga. Como dice el magistrado Espín Templado³²: “La libertad de los parlamentarios incluye su voluntario sometimiento a la disciplina partidaria o su apartamiento de la misma”

Como se ha visto, la jurisprudencia ha asegurado (más contundentemente en los primeros años, cada vez de forma más tímida) que la titularidad del escaño corresponde al parlamentario y no al partido, y que su expulsión por la causa que sea no puede en ningún caso suponer la pérdida del cargo electo.

No es menos cierto que su expulsión del partido acarreará la salida del grupo parlamentario y la entrada en el grupo mixto, con lo que su influencia política en esa legislatura queda severamente mermada, y la muy posible exclusión de la candidatura para la siguiente legislatura. En un sistema de listas cerradas y bloqueadas, si bien el partido no puede expulsar del escaño al diputado, su expulsión del partido, del grupo parlamentario y de las próximas listas supone en términos prácticos la muerte de su carrera política. Es una suerte de “revocación a término”³³

El carácter cerrado de las listas ha sido muy relevante para el desarrollo de este “mandato imperativo de partidos”. Si existieran listas abiertas (solo hay esta posibilidad en el Senado, órgano cuya relevancia política y legislativa es cuanto menos discutible), el electorado podría elegir aquellos representantes dentro de un partido que mejor defendieran sus ideas, incluso cuando fueran contrarias en algunos aspectos a la doctrina general del partido. La realidad actual es que quienes ocupan los puestos más altos en las listas, sin entrar en su aptitud o inaptitud, suelen caracterizarse por una profunda lealtad al partido y obediencia a sus altas instancias.

En conexión con estas listas está su propia confección, y es que ni los electores ni los afiliados participan en este proceso, solo los líderes del partido deciden quién entra y quién no, y a qué altura.

³² “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español” cit., p. 230

³³ “Réquiem por el mandato representativo” cit., p. 52

Los partidos políticos, para el TC, “ocupan un papel primordial en el sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución” (STC 31/1993). Ahora bien, cabe preguntarse si en la práctica más que primordial ocupen un papel absoluto, ya que el futuro del representante depende directamente de su obediencia y sometimiento.

La jurisprudencia no ha tratado este problema, ni ha puesto coto a las instrucciones de los partidos, o a las sanciones o expulsiones por su incumplimiento, a pesar de la libertad del parlamentario y la prohibición de mandato imperativo presente en la constitución (que parece que solo se aplica a los electores y no a los partidos). Quizás sea por priorizar el funcionamiento del parlamento y de los partidos, evitando el bloqueo de las instituciones o cambios repentinos de votos que obedezcan a intereses particulares. Pero es innegable que esto se hace en detrimento de la representatividad y de la pluralidad (predicada de forma externa a los partidos pero no interna), generando un parlamento que ya no es una cámara de debate y deliberación, sino un órgano compuesto por autómatas que se limitan a seguir las instrucciones del portavoz del grupo a pies juntillas.

Ciertamente, la disciplina de voto tiene una razón de ser, la estabilidad política y la funcionalidad de partidos y parlamento, incluso algunos podrían argumentar una mejor defensa de los programas políticos y, por ende, de la voluntad popular (aunque esto queda en entredicho por las continuas decisiones de los partidos en contra de sus propios programas electorales una vez en el poder). Sin embargo, cabe preguntarse si esto merece la pena a la vista de las innegables consecuencias negativas para la pluralidad y la democracia, especialmente observando otros países que carecen de una disciplina de voto tan férrea como Reino Unido, Alemania o EEUU, aunque muy diferentes plenamente funcionales.

4. Conclusiones

La importancia de los partidos políticos en nuestro sistema representativo queda fuera de toda duda. Como ha repetido el TC, “ocupan un papel primordial” en nuestra democracia en tanto que “la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 C.E.) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes (STC 32/1985 FJ 2º).

Las funciones que cumplen, ciertamente de Derecho público, son esenciales para la expresión política de los ciudadanos y para el funcionamiento y estabilidad de Congreso, Senado, Parlamentos autonómicos e incluso ayuntamientos. Es difícil imaginar un sistema representativo como el nuestro sin ellos, lo que los convierte, a mi juicio, en elementos necesarios de la representatividad. Ahora bien, también lo son representantes individualmente considerados. Jurídicamente, son éstos los que ostentan el cargo representativo, aunque no esté tan claro que en la práctica sean ellos los que ejerzan esa representatividad de los ciudadanos.

La jurisprudencia comenzó “independizando” y dotando de autonomía a los representantes de los partidos a los que se adscriben, señalando que el cargo representativo era en cualquier caso suyo y que la remoción del partido no significaba en absoluto la remoción del escaño o del cargo de concejal. Posteriormente se fue matizando esta autonomía y permitiendo cambios legislativos que ciertamente atacaban esta máxima.

Además, la autonomía proclamada en casos de expulsión o abandono del partido no se ha trasladado al día a día parlamentario. El sentido del voto en la actividad legislativa está determinado absolutamente por las instrucciones del portavoz del grupo parlamentario, con multas y sanciones para aquellos que no las cumplan. Ni la legislación ha regulado la cuestión ni la jurisprudencia ha modulado estas prácticas, lo que ha llevado a lo que parte de la doctrina denomina el “mandato imperativo de los partidos”.

A pesar de la prohibición de mandato imperativo del art 67.2 CE, lo cierto es que los diputados están siguiendo todo el rato las instrucciones de su partido, rara es la vez en la

que pueden expresar con su voto una posición contraria a la del partido (las votaciones en las que los partidos conceden libertad de voto, paradójico cuanto menos sabiendo que la propia constitución es la que establece la libertad de voto). Y lo que era concebido como una cámara del debate y la razón, se ha convertido en una cámara del monólogo y del dogma, donde los diputados están para apretar el botón que indique el portavoz del grupo, siguiendo los intereses del partido.

Siendo los partidos expresión del pluralismo político (art 6 CE), lo cierto es que ellos mismos suponen una limitación del pluralismo: la férrea disciplina de voz y voto impide la confrontación de ideas intra partido, y tiene sin duda efectos sobre el elegido (que se mirará muy bien de estar acorde al ideario del partido para poder desarrollar su carrera política) y sobre los electores (que compran opciones políticas “panfletarias”, sin espectro de opiniones, sin conciliación de ideas, lo que en mi opinión lleva a la polarización no ya del parlamento sino de la sociedad).

¿Por qué un parlamentario acepta la férrea disciplina de voto en un parlamento, el convertirse en una marioneta de las decisiones de los órganos de los partidos? Debido a que es la única manera de mantenerse su cargo público. Ciertamente es que la expulsión del partido (probable tras varios desacatos de la disciplina de voto, uno si ha tenido trascendencia política) no implica la pérdida del escaño. Implica, sin embargo, su salida del grupo y la entrada en el grupo mixto, donde su relevancia decrece considerablemente; implica también que no entrará de nuevo en las listas del partido del que ha sido expulsado ni previsiblemente en las listas de otro partido (quien querría tener un “traidor” en sus filas). Implica, en definitiva, su “sentencia de muerte” como representante en las cortes.

También influye que las listas electorales que los ciudadanos votan son cerradas. Los ciudadanos no tienen capacidad de decisión en la confección de las listas de los partidos que consideran defienden sus pretensiones, y tampoco pueden premiar a un diputado que a pesar de haber contrariado al partido piensan que ha defendido sus intereses (y es que muchas veces son los partidos mismos los que van en contra de sus propios programas) como podrían hacer en un sistema de listas abiertas.

Toda asociación implica un respeto a los objetivos de la misma por parte de los asociados, así como el acatamiento de las normas que legítimamente sean dictadas por sus órganos de gobierno. De hecho, lógicamente los estatutos de las asociaciones prevén la posibilidad de sancionar e incluso expulsar a los socios que con sus actos alteren el buen

funcionamiento de la asociación o de alguna forma la perjudiquen. Ello ha de conjugarse, en un complicado equilibrio, con que el asociado conserve su libertad de expresión y de crítica. La dificultad de los partidos políticos para aceptar críticas internas es enorme, puesto que éstas suponen una importante baza para sus competidores por el espacio electoral. Por ello, la llamada disciplina interna de partido es muchas veces más férrea que la de otras asociaciones ajenas a la política.

Cierto es que la limitación de las instrucciones y de la disciplina de voto, unida a un transfuguismo sustancial, puede llevar a la inestabilidad, a la disfuncionalidad y al bloqueo de las cámaras (como ha sido el caso de Italia en muchos momentos de esta década). No es menos cierto que hay países, sistemas representativos que salvando las distancias se asemejan al español como el de EEUU, Alemania o Reino Unido, que son perfectamente funcionales a pesar de no existir o ser reducida la disciplina de voto de sus parlamentarios. Y es innegable que, bajo intereses legítimos, una mayor libertad de los parlamentarios implicaría un mayor pluralismo, una mayor conciliación y diálogo entre las distintas fuerzas políticas y, en definitiva, una actividad parlamentaria más acorde con la democracia representativa y con los desafíos políticos del mundo contemporáneo.

5. Bibliografía

Legislación

Constitución Española (BOE 29 de diciembre de 1978)

Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. (BOE 21 de julio de 1978) [Derogada]

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE 20 de junio de 1985)

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (BOE 28 de Junio de 2002)

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE 29 de enero de 2011)

Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE 29 de enero de 2011)

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983, STC 5/1983 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/133>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de febrero de 1983, STC 10/1983 (Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/138>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de marzo de 1985, STC 32/1985 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/412>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de diciembre de 2012, STC 246/2012 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23205>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de marzo de 1990, STC 36/1990 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1461>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de enero de 1993, STC 31/1993 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2160>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de junio de 1985, STC 75/1985 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de-DE/Resolucion/Show/455>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de mayo de 1993, STC 185/1993 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de/Resolucion/Show/2314>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981, STC 40/1981 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/40>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 2017, STC 151/2017 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25538>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de junio de 2007, STC 141/2007 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6108>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de julio de 2009, STC 169/2009 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6588>)

Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 2004, STC 5/2004 (Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/de/Resolucion/Show/5010>)

Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003 (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3418456>)

Obras doctrinales

Abellán, A.M., “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 92. Abril-Junio 1996, pp. 163-175

Bastida Frejeido, F.J., 1987: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, Revista Española de Derecho Constitucional Año 7. Núm. 21. Septiembre-Diciembre 1987, pp. 199-228 (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79355>)

Blanco Valdés, R. L., “Los partidos políticos”, Tecnos, Madrid, 1990; Caamaño, F.: El mandato parlamentario, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; originalmente en Torres del Moral, A., 2011: “Réquiem por el mandato representativo”, pp. 11-60

Carré de Malberg, R., 1922: “Teoría General del Estado”, trad. J. Lion Depetre, Fondo de Cultura Económica de España, Mexico, 1998,

Català I Bias, A.H., “El difícil encaje de la causa de incompatibilidad sobrevenida en la institución del mandato representativo” Revista de Derecho Político N.º 86, enero-abril 2013, pp 129-158 (Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/12132>)

Chueca Rodríguez, R., Gavara de Cara, J.C., “La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011

De Vega, P., “Significado constitucional de la representación política”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Número 44, Marzo-Abril 1985, pp 25-46 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26824>)

García Fernández, J., “El papel de los partidos en la nueva democracia española”, Revista de pensamiento Iberoamericano Nº2, 2001, pp. 97-111 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=201615>)

García Roca, J., 2007: “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato” Cuadernos de Derecho Público, núm. 32 (septiembre-diciembre 2007), pp. 39-84

Hamilton A., Madison J., Jay J., 1787: “El federalista”, trad. D. Blanch Nelson, Akal, 2015

Martín Sánchez, M., “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español”, Revista Justicia Electoral, Vol 1, Nº6, 2010, pp. 223-238 (Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4062653>)

Mill, J.S., 1861: “Consideraciones sobre el gobierno representativo”, trad C. Mellizo Cuadrado, Alianza, Madrid, 2019

Montesquieu, 1748: “Del espíritu de las leyes”, trad. S. García del Mazo, Universidad de Sevilla, (disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espirtuDeLasLeyesT1.pdf>)

Negro Costea, J.L., “Representación, Mandato y Poder”, Escuela Militar de Intervención, Ministerio de Defensa, 2010 (disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/representacion_mandato_poder.pdf)

Ortega Santiago, C., “El mandato representativo de los diputados y senadores”, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005

Rousseau, J.J., 1762: “El Contrato Social”, trad. M. J. Villaverde, ISTMO, Madrid

Sieyes, E.J., 1789: ¿Qué es el tercer Estado?, trad. L. Vázquez Jiménez, Alianza, Madrid, 2019

Smend, R., 1928: “Constitución y Derecho Constitucional” pg 104. Visto en García Roca, F.J., “Sobre la teoría constitucional de Rudolf Smend”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 59. Enero-Marzo 1988, pp. 269-276 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26955.pdf>)

Tajadura Tejada, J., “La reforma electoral y la ilegalización de partidos políticos” Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua, 2011 pp. 247-278

Torres del Moral, A., “La soberanía nacional en la Constitución de Cádiz”, Revista de Derecho Político N° 82, septiembre-diciembre 2011, pp. 55-117 (Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/9164>)

Torres del Moral, A., “Réquiem por el mandato representativo”, Revista de Derecho Político N° 81, mayo-agosto 2011, pp. 11-60 (Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/9149>)

Unzueta, P., "Herri Batasuna valora las elecciones como su "asentamiento definitivo",
El País, 3 de Noviembre de 1982 (disponible en:
https://elpais.com/diario/1982/11/03/espana/405126001_850215.html)

