

*Grado en Derecho*  
Trabajo de fin de Grado (21067/22747)  
Curso académico 2019-2020

**REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y MANDATO  
IMPERATIVO: RECORRIDO HISTÓRICO Y CASO  
ESPAÑOL**

Raúl Jiménez Pena  
193613

Tutor del trabajo:  
Marc Carrillo López



**Universitat  
Pompeu Fabra**  
*Barcelona*

## DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Raúl Jiménez Pena, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Raúl Jiménez Pena  
Badalona, 1 de juny de 2020

## **RESUMEN**

El artículo 67.2 de la Constitución establece que "los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo". Sin embargo, en el contrato de mandato del derecho privado se exige la sujeción del mandatario a las instrucciones del mandante. El objetivo de este trabajo es conocer por qué en la representación política se ha prescindido del mandato imperativo y analizar su funcionamiento en el caso de España.

Con esa finalidad, se hará un breve recorrido histórico del concepto de representación política y su relación con el de mandato desde la antigua Roma hasta la Revolución francesa. Tras esto, se hará un repaso a la doctrina jurídica contemporánea sobre este asunto. A continuación se realizará un análisis comparativo de las constituciones modernas con el fin de ver qué tratamiento dan a la cuestión del mandato de los representantes políticos. Después se estudiará la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional español ha dictado sobre el artículo 23 en relación con su vínculo con el 67.2 y otros preceptos constitucionales. Tras ello se examinará de qué forma las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia se traducen la práctica parlamentaria española. Por último, se expondrá una reflexión final.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. RECORRIDO HISTÓRICO .....	3
1.1. Edad antigua .....	3
1.2. Edad media .....	5
1.3. Edad moderna .....	7
1.4. Edad contemporánea.....	10
2. DOCTRINA CONSTITUCIONAL. ....	12
2.1. Hans Kelsen .....	12
2.2. Carl Schmitt .....	14
2.3. Gerhard Leibholz .....	15
2.4. Francisco Rubio Llorente.....	17
2.5. Antonio García-Trevijano.....	19
3. EL MANDATO IMPERATIVO EN LAS CONSTITUCIONES MODERNAS ...	21
3.1. Constituciones españolas .....	21
3.2. Constituciones de nuestro entorno .....	23
4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL .....	26
4.1. ¿A quién pertenece el escaño? .....	26
4.2. Naturaleza de las promesas electorales.....	28
4.3. Limitación de las facultades parlamentarias.....	29
4.4. Revocación de los representantes políticos.....	30
4.5. Penalización del transfuguismo .....	33
5. EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA .....	37
5.1. Normativa interna de los partidos .....	37
5.2. Causas y consecuencias de la disciplina de voto .....	39
5.3. Jurisprudencia sobre la potestad sancionatoria.....	42
6. CONCLUSIONES .....	44
BIBLIOGRAFÍA .....	47
Fuentes documentales .....	47
Legislación.....	53
Jurisprudencia .....	54

## INTRODUCCIÓN

Una Constitución no es sólo los derechos fundamentales proclamados en ella, sino también el entramado institucional que establece para garantizarlos, que podría resumirse en la separación de poderes. Esta forma de entender la Constitución figura ya en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que sostiene taxativamente que "una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución".

Partiendo de esta tesis, el análisis de cualquier Constitución no debe menospreciar aquellas disposiciones que, aun no siendo tan apasionantes como la regulación de los derechos fundamentales, pueden ser determinantes para su ejercicio y efectividad reales.

Podemos comprobar esto si acudimos al artículo 23 de la Constitución española, ubicado en el Título I ("de los derechos y deberes fundamentales"), en el que encontramos el derecho a la representación política. En su apartado primero se proclama el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. En su apartado segundo se afirma que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

¿Es posible entender el significado del derecho a la representación política en España basándonos en el artículo 23 de la Constitución? Creo que la respuesta debe ser negativa. La representación política está estrechamente relacionada con el poder legislativo, y este artículo no nos dice gran cosa acerca del poder legislativo. Es la regulación del poder legislativo la que nos dará el contexto, las reglas del juego sobre las que se funciona la representación política.

Es por ello por lo que hemos de dirigirnos primero al Título III de la Constitución ("de las Cortes Generales"), donde se establecen las normas sobre las cámaras representativas y el procedimiento de elaboración de las leyes, para poder iluminar entonces el significado del artículo 23.

Una de estas normas es el apartado segundo del artículo 67 de la Constitución, que establece que "los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato

imperativo". Esta escueta declaración da un contenido muy concreto al derecho de representación política: sí, los ciudadanos españoles participan en los asuntos públicos por medio de representantes, pero una vez elegidos estos representantes no están sujetos a instrucciones.

Como estudiante de Derecho conocí el concepto de mandato en Derecho romano, entendiéndolo como un "contrato consensual, bilateral imperfecto y de buena fe, en virtud del cual una persona (llamada mandatario) se obliga a realizar gratuitamente una gestión o encargo por cuenta de otra (llamada mandante)" y en el que "el mandatario tiene la obligación de llevar a buen término la gestión que asumió voluntariamente, sin que pueda salirse de las instrucciones recibidas"<sup>1</sup>.

Lo volví a ver más adelante en la asignatura de Contratos, en la que se alude al Código Civil cuando en su artículo 1719 afirma que "en la ejecución del mandato ha de arreglarse el mandatario a las instrucciones del mandante".

Hay que tener presente que mandato y representación no son exactamente lo mismo aunque en la mayoría de las ocasiones se emplean de forma indistinta ambos conceptos: "el mandato agota su esfera de actuación en las relaciones internas entre mandante y mandatario. La representación, por el contrario, atribuye al apoderado el poder de emitir una declaración de voluntad en nombre del poderdante"<sup>2</sup>.

Sin embargo, resultó paradójico para mí descubrir que, en el ámbito de la representación política, el "apoderado" (el diputado) actúe al margen de cualquier instrucción por parte del "poderdante" (el ciudadano), lo que vendría a constituir una representación sin mandato, mientras que en la representación jurídica en su forma más básica, el contrato de mandato, la sujeción a instrucciones sea esencial.

Este trabajo va dirigido a intentar desentrañar esta paradoja y entender cómo funciona la representación política en España. Para ello, el primer capítulo sigue el recorrido histórico del concepto de representación política y su relación con el de mandato desde la antigua Roma hasta la Revolución francesa. El segundo capítulo hace un repaso a la doctrina jurídica contemporánea sobre este asunto vertida por distintos autores. En el tercero se realiza un análisis de las Constituciones modernas con el fin de ver qué

---

<sup>1</sup> Miquel, J. 2016. *Derecho romano*. Marcial Pons. Madrid, 267-268.

<sup>2</sup> Díez-Picazo, L. y Gullón, A. 2018. *Sistema de derecho civil*. Tecnos. Madrid, 174.

tratamiento dan a la cuestión del mandato de los representantes políticos, separando por un lado las Constituciones españolas desde la de 1812 hasta la actual y por otro las Constituciones contemporáneas de nuestro entorno. En el cuarto se analiza la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional español ha dictado sobre el artículo 23 en relación con su vínculo con el 67.2 y otros preceptos constitucionales. El quinto busca comprender de qué forma las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia se traducen la práctica parlamentaria española. Por último, en el sexto capítulo se expondrá una reflexión final.

## **1. RECORRIDO HISTÓRICO**

Régis Debray dijo que “representar es hacer presente lo ausente. Por lo tanto, no es simplemente evocar sino reemplazar”<sup>3</sup>. Aunque en aquella ocasión se refería a la representación artística, esta definición podría ser aplicable a otras formas de representación, como la jurídica o la política, que operan bajo la misma premisa: una persona emite una declaración de voluntad en nombre de otra, que está ausente.

Lo habitual es que el representante declare la voluntad del representado porque entre ambos media algún tipo de mandato previo, es decir, que el representado ha dado instrucciones al representante para que actúe en un determinado sentido. Sin embargo, la representación política en España no funciona de esa manera puesto que en el artículo 67.2 de la Constitución se afirma que los miembros de las Cortes Generales no están ligados a mandato imperativo.

Para comprender la plasmación constitucional actual de la representación política, no sometida a mandato imperativo, hemos de realizar un repaso a la historia de este concepto, y eso es lo que haremos brevemente a continuación.

### **1.1. EDAD ANTIGUA**

Un análisis de los sistemas políticos de la Antigüedad permite encontrar ciertos momentos e instituciones, fundamentalmente en Grecia y Roma, que parecen operar bajo un principio representativo. El historiador Tenney Frank pone como ejemplos a La Liga Beocia, una confederación de polis griegas dirigida por delegados de cada uno de sus integrantes, o el protectorado romano de Tesalia, con un senado formado por delegados de las ciudades que lo componían.

---

<sup>3</sup> Debray, R. 1994. *Vida y muerte de las imágenes. Historia de la mirada en Occidente*. Paidós. Barcelona, 34.

No obstante, no llegó a haber ni una teorización de la representación política ni estos casos llegaron a durar lo bastante como para consolidarse o ser de ejemplo para otras experiencias. Tenney Frank lo atribuye más a una casualidad histórica que a una falta de conciencia de la utilidad de este concepto: “*the Greeks and Romans, then, were well aware of the advantages of government by deputies and frequently employed parts of its machinery. It is largely due to accident that no state of importance drawn upon a free use of the principle survived for long*”<sup>4</sup>.

En cualquier caso, muchos autores sostienen que en la Edad Antigua no llegó a darse representación política “es un hecho que en la Antigüedad no se dieron ni instituciones representativas ni federales. Roma fue desde el principio un Estado ciudad, y así permaneció al irse extendiendo *urbs y orbs*”<sup>5</sup>.

Hanna Fenichel considera que tanto griegos como romanos tenían ciertas instituciones y prácticas que hoy en día consideraríamos representativas pero recuerda que no tenían una palabra para describirlo ya que, si bien es cierto que el término representar surge del latín *repraesentare*, este no tiene un significado político, ni tan siquiera jurídico: significaba hacer presente o presentar cierta cosa, y casi siempre se utilizaba en referencia a objetos inanimados, en ningún caso a otras personas o al Estado<sup>6</sup>.

También encontramos problemas para hablar de representación jurídica en el derecho romano. Si entendemos representación jurídica en su forma más elaborada, es decir, como la facultad de realizar operaciones jurídicas en nombre de otra persona (lo que se conoce como representación directa), hemos de concluir que este concepto no estaba aun plenamente desarrollado en el derecho romano. De hecho, el principio general en el derecho civil romano era el *per extraneam personam nihil adquiri potest* (por persona ajena nada se puede adquirir), mencionado en el libro segundo de las Instituciones de Justiniano.

La razón de este desconocimiento de la representación directa en la antigua Roma tiene que ver fundamentalmente con motivos económicos: en una sociedad eminentemente

---

<sup>4</sup> Frank, T. 1919. “Representative Government in the Ancient Polities”. The Classical Association of the Middle West and South. Monmouth, 549.

<sup>5</sup> Loewenstein, K. 1970. “Roma y la teoría general del Estado”. Revista de Estudios Políticos. Madrid, 30.

<sup>6</sup> Fenichel, H. 1995. “Representation”. En Ball, T. et al. *Political innovation and conceptual change*. Cambridge University Press. Cambridge, 133.

agraria y en la que el pater familias ejercía la potestad sobre sus hijos y esclavos, este se bastaba para gestionar su patrimonio sin necesidad de delegados.

No obstante, con el paso del tiempo y conforme la complejidad económica y social de Roma aumentaron se admitieron formas de representación indirecta como el nuncio, que se limitaba a comunicar la voluntad de otra persona<sup>7</sup>, o el contrato de mandato, basado en la confianza entre las partes y en el que el mandatario contrataba en su propio nombre por más que posteriormente el mandante le indemnizara por los gastos en los que había incurrido<sup>8</sup>.

En el contrato de mandato el mandatario estaba sujeto a las instrucciones del mandante en la ejecución del encargo, tal como enuncia el principio *diligenter igitur fines mandati custodiendi sunt* (se han de guardar con diligencia los límites del mandato) mencionado en el libro decimoséptimo del Digesto de Justiniano.

## 1.2. EDAD MEDIA

Es en la Edad Media cuando, de la mano del derecho canónico, se da la vuelta al principio de *per extraneam personam nihil adquiri potest* y se sustituye por el *potest quis per alium quod potest facere per seipsum* (puede uno hacer por medio de otro lo que puede hacer por sí mismo). Este nuevo principio general, si bien era usado en la práctica eclesiástica desde hacía tiempo, lo podemos encontrar plasmado en el *Liber Sextum Decretalium* del Papa Bonifacio VIII<sup>9</sup>. Es también durante el papado de Bonifacio VIII, concretamente en 1298, cuando se autoriza la representación en el acto del matrimonio, dando lugar a la figura del matrimonio por poderes que aún hoy se halla regulada en el canon 1105 del Código de Derecho Canónico.

Pero la utilidad de la representación jurídica que se abre paso en el derecho canónico no se limita sólo a cuestiones civiles; tendrá un papel clave en la explosión del comercio que tiene lugar durante la Baja Edad Media, ya que es la que permite la creación de grandes compañías mercantiles en las que los administradores actúan en nombre de una ficción jurídica que tiene la consideración de persona.

La representación jurídica es también de gran utilidad para el propio funcionamiento de la Iglesia Católica, una organización que en aquella época abarca todo el continente

---

<sup>7</sup> Da Cunha, T. y Chavira, R. 2009. *Introducción Histórica al Derecho Romano*. Lulu.com. Raleigh, 100.

<sup>8</sup> Guzmán, J.J. 2013. "La formación histórica de la representación". *Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*. Alcalá de Henares, 165.

<sup>9</sup> Cabrerós, M. 1954. "El derecho de representación". *Salmanticensis*. Salamanca, 72.

europeo. De ahí que el derecho canónico haga uso de figuras como los vicarios, los delegados o los procuradores para ejercer funciones representativas.

La admisibilidad generalizada de la representación empieza a traspasar del ámbito meramente jurídico al político cuando dos teólogos, Guillermo de Ockham y Marsilio de Padua, participan en la disputa entre papado y concilio dando argumentos a favor de la supremacía del segundo<sup>10</sup>. Su posición puede resumirse en una máxima latina procedente del libro quinto del Códex justiniano: *quod omnes tangit, debet ab omnibus approbari* (lo que a todos concierne, todos deben aprobar).

Esta fórmula, que en su versión original es la resolución a un conflicto entre múltiples tutores, había sido citada por el Papa Inocencio III a principios del siglo XIII en sus Decretales para afirmar que para nombrar o sustituir un decano rural se necesita el acuerdo del obispo y el archidíacono. A partir de aquí el uso de esta máxima, abreviada como q.o.t., se fue extendiendo a cada vez más ámbitos. En el caso del conciliarismo, se consideraba que los miembros del concilio debían tener derecho a decidir los asuntos que conciernen a toda la Iglesia por encima de la autoridad papal.

Es el propio Marsilio de Padua quien en su obra *Defensor Pacis*, escrito en 1324, da el paso definitivo al trasladar la cuestión de la representación al gobierno de los pueblos. Para Marsilio de Padua, el *princeps* gobierna por la autoridad de la *universas civitum* y legisla en nombre del legislador primero, que es el pueblo. Además, este posee el control último sobre el gobernante, hasta el punto de poderle revocar la concesión de la autoridad legislativa<sup>11</sup>. Por tanto, Marsilio de Padua muestra una preferencia por el gobierno representativo: "digamos, pues, mirando a la verdad y al consejo de Aristóteles en el 3º de La Política, cap. 6, que el legislador o causa eficiente primera propia de la ley es el pueblo, o sea, la totalidad de los ciudadanos, o la parte prevalente de él por su elección y voluntad expresada de palabra en la asamblea general de los ciudadanos"<sup>12</sup>.

Este planteamiento choca con la realidad de la época, en la que predominaba el sistema político feudal. No obstante, es durante la baja Edad Media cuando empieza a surgir el parlamentarismo, si bien no está claro cuál es la primera institución que puede ser

---

<sup>10</sup> Merello, I. 2005. "La máxima 'Quod omnes tangit': una aproximación al estado del tema. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos. Valparaíso, 163-175.

<sup>11</sup> Bayona, B. 2007. "El periplo de la teoría política de Marsilio de Padua por la historiografía moderna". Revista de estudios políticos. Madrid, 136.

<sup>12</sup> De Padua, M. 2009. *El Defensor de la Paz*. Tecnos. Madrid, 54.

considerada como parlamento. En el año 2013 la UNESCO declaró los Decretos aprobados en las Cortes de León de 1188 como el testimonio documentado más antiguo de parlamentarismo europeo del que se tiene constancia<sup>13</sup>, puesto que en su primer Decreto se afirma lo siguiente: "en el nombre de Dios. Yo don Alfonso, rey de León y de Galicia, habiendo celebrado curia en León, con el arzobispo y los obispos y los magnates de mi reino y con los ciudadanos elegidos de cada una de las ciudades, establecí y confirmé bajo juramento que a todos los de mi reino, tanto clérigos como laicos, les respetaría las buenas costumbres que tienen establecidas por mis antecesores".

Esto situaría a las Cortes de León ligeramente por delante de la Carta Magna inglesa de 1215, que en su capítulo XII requiere la autorización del consejo general del reino para imponer ciertos impuestos. Este consejo empieza a ser representativo en 1295, cuando la convocatoria del rey Eduardo I incluye representantes de las distintas diócesis, ciudades y condados. Esta reunión se conoce como Parlamento Modelo porque las convocatorias posteriores se hicieron siguiendo los mismos criterios. Llama la atención que el propio rey Eduardo I parece hacer referencia a la regla q.o.t. en la convocatoria al decir lo siguiente: "*inasmuch as a most righteous law of the emperors ordains that what touches all should be approved by all, so it evidently appears that common dangers should be met by remedies agreed upon in common*"<sup>14</sup>.

Hay que tener en cuenta, claro, que esta representación del pueblo en la Edad Media es limitada. A las Cortes de León y al Parlamento inglés, así como otras instituciones representativas que surgieron durante esta época (Portugal, 1254; Francia, 1273; Aragón, 1283) no sólo asistían ciudadanos electos por las ciudades del reino, sino también el clero y la nobleza.

### **1.3. EDAD MODERNA**

En la Edad Moderna la representación política del denominado como tercer estado es ya una realidad asentada en Europa. Así, el pueblo llano participa en la toma de decisiones en los Estados Generales de Francia, en las Cortes de Castilla, en el Parlamento de Inglaterra y en las distintas Cortes de la Corona de Aragón, entre otros.

---

<sup>13</sup> UNESCO. 2013. *Los "Decreta" de León de 1188 – El testimonio documental más antiguo del sistema parlamentario europeo.*

<sup>14</sup> Bauer, P. et al. 2018. "Model Parliament". En *Encyclopedia Britannica*. Encyclopedia Britannica, Inc. Chicago.

En el caso de Castilla, por ejemplo, la representación del brazo popular se articulaba a través de aquellas localidades que tenían la consideración de ciudad o de villa, que eran las que enviaban procuradores a las Cortes. A principios del siglo XVI eran 19 las localidades que contaban con este privilegio<sup>15</sup>. Se puede hablar de privilegio porque una de las deficiencias más patentes de este modelo era la falta de equidad en la asignación de representantes. Así, mientras que el Reino de Castilla cuenta con muchas ciudades que envían procuradores a Cortes (Burgos, Soria, Segovia, Guadalajara, Madrid, Ávila y Valladolid), las provincias de Asturias, Galicia y Extremadura contaban como una sola ciudad a la hora de enviar representantes.

Lo más interesante sobre estos procuradores es que, a pesar de que su función en las Cortes era esencialmente política, pues contaban con voz y voto y de ellos dependía la aprobación de las leyes e impuestos del reino, el vínculo que los unía con las ciudades que los habían elegido era exactamente el mismo que ligaría a un mandatario con el mandante en un contrato jurídico privado.

La práctica en aquella época era que ciudad y procurador fijaran en un documento público el apoderamiento, haciendo constar su designación y limitando su capacidad de actuación a una serie de asuntos en los que debía actuar conforme a instrucciones perfectamente determinadas. Si en las Cortes se trataban otros asuntos o surgían dudas sobre cómo interpretar las instrucciones, el procurador debía volver a la ciudad para recibir nuevos poderes o aclarar su contenido. A la vuelta el procurador se sometía a una comparecencia pública para rendir cuentas de su actividad y, en caso de haber incumplido con el mandato, estaba sujeto a las responsabilidades jurídicas que se hubieran determinado<sup>16</sup>.

Como ejemplo extremo de esta sujeción del procurador a su ciudad encontramos el célebre caso de Rodrigo de Tordesillas, quien fue procurador por la ciudad de Segovia en las Cortes de La Coruña de 1520. En ellas, Rodrigo de Tordesillas fue sobornado y, contraviniendo el juramento, aceptó los impuestos y nombramientos propuestos por el rey Carlos I. A su vuelta a la ciudad dio cuenta de su actuación en las Cortes y la muchedumbre, enfurecida, lo linchó y ahorcó<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Du Hamel, V.A. 1845. *Historia constitucional de la Monarquía española*. Uzal. Madrid, 354.

<sup>16</sup> Álvarez, H. 2018. "La representación política de las Cortes de Castilla durante los Austrias". *Revista de derecho UNED*. Madrid, 124-125.

<sup>17</sup> Porres, R. *Biografía de Rodrigo de Tordesillas*. Real Academia de la Historia. Madrid.

Como podemos imaginar, este mecanismo eternizaba la duración de las Cortes porque procuradores y ciudades estaban en permanente contacto y llegar a acuerdos sobre la base de unas instrucciones prefijadas era muy difícil. Y hemos de tener en cuenta que de lo que se aprobara en las Cortes dependía el Tesoro. El rey Felipe IV, harto de esta situación, convocó Cortes en 1632 (que, de hecho, eran una continuación de las de 1626, que habían sido interrumpidas por falta de acuerdo) prohibiendo las instrucciones particulares a los procuradores y los juramentos. Esto, lejos de solventar el problema, sólo provocó que las Cortes de Castilla perdieran su función, puesto que las ciudades contestaron exigiendo un voto definitivo individualizado a modo de ratificación de lo aprobado en Cortes, cosa que fue aceptada en 1665<sup>18</sup>.

El golpe de mano de Felipe IV es una muestra de que en plena Edad Moderna el mandato imperativo de los representantes estaba siendo puesto en cuestión por la monarquía absoluta. En esta época distintos autores exponen sus teorías acerca de la representación.

Así, Hobbes afirma en el *Leviatán* (1651) que "una multitud se hace una persona cuando son representados por un hombre, siempre que se haya hecho con el consentimiento de cada uno en particular de los de aquella multitud, pues la unidad del mandatario, no la unidad de los representados, lo que hace de la persona una y es el mandatario el portador de la persona, y de una sola persona. La unidad en multitud no puede entenderse de otra forma"<sup>19</sup>. Esta doctrina, aunque proclama el contractualismo social, abre la puerta al absolutismo al concentrar la representación de la multitud en la figura de una sola persona, el monarca.

En *El espíritu de las leyes* (1748), Montesquieu afirma que "los representantes que han recibido de sus electores instrucciones generales no necesitan de una particular para cada caso, como se practica en las dietas de Alemania. Ciertamente es que de esta suerte la palabra de los diputados expresa con más fidelidad la voluntad de la nación; pero tal sistema acarrearía dilaciones sin término, haría a cada diputado dueño de los otros y, en las situaciones más apremiantes, toda la fuerza de la nación podría quedar paralizada por un capricho"<sup>20</sup>. Es decir, se muestra crítico con el mandato imperativo vigente en la

---

<sup>18</sup> Criado, M. 2004. "Mandato imperativo y procura de los representantes en las cortes castellanas y en los parlamentos de los reinos históricos de Italia". *Revista de las Cortes Generales*. Madrid, 32-34.

<sup>19</sup> Hobbes, T. 1980. *El Leviatán*. Editora Nacional. Madrid, 258.

<sup>20</sup> Montesquieu. 1906. *El espíritu de las leyes*. Facultad de filosofía y letras de Sevilla. Sevilla, 231.

Alemania de la época y apuesta por limitarse a dar instrucciones generales a los representantes.

Pero también hemos de mencionar a Rousseau, quien negó rotundamente la posibilidad de que el pueblo sea representado en *El contrato social* (1762) "afirmo, pues, que no siendo la soberanía sino ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad"<sup>21</sup>. Esto le lleva a rechazar el parlamentarismo y apostar por la democracia directa.

Finalmente, Edmund Burke argumentó en contra del mandato imperativo en su célebre discurso a los electores de Bristol de 1774, en el que afirmó que: "...instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y temor de nuestra constitución. El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros, debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando le habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento"<sup>22</sup>. Por tanto, ante la polémica existente en el Reino Unido en aquella época acerca de si los electores podían dar instrucciones a sus representantes, Edmund Burke se posiciona decididamente del lado de los que rechazan tal posibilidad.

#### **1.4. EDAD CONTEMPORÁNEA**

Tenemos que trasladarnos a la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII para encontrar el momento en el que la representación política pierde definitivamente el carácter imperativo procedente del derecho privado y se consolida la concepción actualmente dominante, plasmada en nuestra Constitución.

El 24 de enero de 1789, Luís XVI convoca los Estados Generales (el equivalente a las Cortes en los reinos ibéricos), que no se habían reunido desde 1614. En el artículo 45 de

---

<sup>21</sup> Rousseau, J.J. 1999. *El contrato social o principios de derecho político*. Elaleph.com, 23.

<sup>22</sup> Burke, E. 1774. *Discurso a los electores de Bristol*.

la convocatoria se afirma que “los cuadernos serán confeccionados y escritos con la mayor precisión y claridad de que sea posible, y los poderes que se proporcionarán a los diputados deben ser generales y suficientes para proponer, rehacer, aconsejar y consentir, tal como se indica en las cartas de convocatoria”<sup>23</sup>. Por tanto, se mantiene la tradición francesa de confeccionar cuadernos de quejas en las distintas ciudades y provincias del país para que los diputados los lleven a los Estados Generales pero, a diferencia de lo que hemos visto antes con el ejemplo de Castilla, se exige un apoderamiento general de los representantes. Esto no elimina por completo el mandato imperativo de los diputados pero sí les otorga una mayor libertad al no estar sujetos a unas instrucciones concretas.

Ese mismo mes de enero Emmanuel-Joseph Sieyès, más conocido como el abate Sieyès, publica *¿Qué es el Tercer Estado?*, un texto en el que exige que los Estados Generales se celebren bajo una sola ley y una representación común a toda la nación, acabando con la división estamental. Sus intenciones las resume él mismo al comienzo del texto: “¿Qué es el Tercer Estado? Todo. ¿Qué ha sido hasta el presente en el orden político? Nada. ¿Cuáles son sus exigencias? Llegar a ser algo”<sup>24</sup>.

A pesar de ser sacerdote, Sieyès estuvo presente en los Estados Generales como diputado del Tercer Estado por París y su participación fue clave en la revolución. En junio de 1789 invitó a los miembros de los otros estamentos a unirse a la reunión del Tercer Estado, que el 17 de junio se autoproclamó Asamblea Nacional. El 20 de junio, a instancias de Mounier, los diputados juraron permanecer reunidos hasta que se hubiera votado una Constitución. El 23 de junio, los Estados Generales se reunieron y Luís XVI realizó una serie de propuestas para detener la insurrección del Tercer Estado. Una vez concluida la sesión, el gran maestro de ceremonias recordó a los diputados que debían cumplir las órdenes del rey, a lo que el presidente de la Asamblea Nacional Bailly replicó “la nación reunida no puede recibir órdenes”. El mandato imperativo fue finalmente abolido por la Asamblea Nacional el 8 de julio como contestación a la mayoría de los nobles, que se negaban a participar en ella alegando que sus cuadernos les prohibían el voto por cabezas<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> De Villedeuil, P.C.L. Chastenet de Puységur, A.M.J. 1789. *Lettre du roi pour la convocation des Etats-généraux, à Versailles, le 27 avril 1789*. Imprimerie royale, 28.

<sup>24</sup> Sieyès, E.J. 1789. *¿Qué es el Tercer Estado?*, 3.

<sup>25</sup> Georges Lefebvre. 1939. *1789: Revolución Francesa*. Universidad de Chile. Santiago, 79-85.

La Constitución fue promulgada el 3 de septiembre de 1791. En el artículo 7 (sección tercera, capítulo primero, título tercero) de dicha Constitución se establece que “los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la Nación entera, y no podrá dárseles mandato alguno”.

La prohibición del mandato imperativo fue razonada por el propio abate Sieyès. Para él, es necesario excluir el mandato imperativo porque con él la discusión parlamentaria se vuelve imposible, y esta es necesaria para conformar la voluntad general de la nación<sup>26</sup>.

Vemos aquí una aplicación analógica del concepto de deliberación de Rousseau a los representantes políticos. La deliberación se convierte en discusión parlamentaria y esta se concibe como medio para alcanzar la verdad, que aquí se convierte en voluntad general de la nación. Sin libertad plena de los representantes esta discusión es imposible. No deja de ser esto paradójico puesto que, como hemos visto anteriormente, Rousseau no admitía la representación del pueblo y abogaba por la democracia directa.

## **2. DOCTRINA CONSTITUCIONAL.**

Tras analizar el surgimiento de la representación política y como la exigencia originaria de que los representantes estuvieran vinculados por mandato imperativo a sus electores fue explícitamente prohibida en la Constitución francesa de 1791 haremos un repaso de la doctrina jurídica contemporánea sobre este asunto a través de varios autores.

### **2.1. HANS KELSEN**

Para Hans Kelsen, la teoría de la representación, según la cual el Parlamento expresa la voluntad del pueblo, es una ficción política “que tiene por objeto conservar la apariencia de la soberanía popular; pero en realidad, según las constituciones de los llamados Estados representativos, la función del pueblo, es decir, de los electores, queda limitada a la creación del parlamento; y este, o mejor dicho, sus miembros, por virtud de los principios del Derecho positivo, son a su vez, en su actividad, independientes del “pueblo”, es decir, de sus electores”<sup>27</sup>.

Esta ficción política lleva desde el siglo XIX limitando el progreso del principio democrático. Es por ello por lo que Kelsen afirma que “aun cuando no sea posible, por razones de técnica social, dejar que el pueblo forme directamente y en todos sus grados

---

<sup>26</sup> Maiz, R. 1991. “Estado constitucional y Gobierno representativo en E.J. Sieyès”. Revista de Estudios Políticos. Madrid, 72.

<sup>27</sup> Kelsen, H. 1992. *Compendio de Teoría general del Estado*. Colofón. México. D.F., 213.

el orden estatal, es factible concederle en las funciones legislativas mayor participación de la que se le otorga en el sistema parlamentario, en el que queda reducida al acto electoral”<sup>28</sup>.

Es decir, el parlamentarismo debe ser entendido como un fruto del avance de la división del trabajo en las sociedades modernas más que como una institución que expresa la voluntad popular. Reconocer este hecho no debe llevarnos a aceptar el actual estado de cosas sino todo lo contrario, de ahí que Kelsen proponga una serie de reformas sobre el parlamentarismo para acercarlo al principio democrático.

Entre otras, propone fomentar los referéndums o las iniciativas populares, pero rechaza restablecer el mandato imperativo porque lo juzga incompatible con la estructura del mecanismo político moderno. Cree, sin embargo, que es posible alcanzar el fin que se persigue con su restablecimiento (el control permanente de los diputados por parte de los electores) por otras vías. Por ejemplo, propone establecer mecanismos de contacto entre diputados y electores garantizados por ley, la supresión del privilegio de inmunidad parlamentaria y que los diputados pierdan su escaño cuando abandonan o son expulsados del partido político por el que han sido escogidos.

En referencia a esta última propuesta, Kelsen dice que “tales disposiciones resultan por consecuencia natural en los casos de sistema electoral por listas, pues en ellos los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido político determinado”<sup>29</sup>. Aquí vemos como se concreta la creencia del autor de que la representación política es una ficción, puesto que de otro modo sería inadmisibles que un tercero (el partido político) tuviera la facultad de acabar con el mandato entre representado y representante.

También se concreta la visión de Kelsen respecto al Parlamento cuando poco después afirma que en un sistema proporcional donde los partidos políticos estuvieran constitucionalizados se podría plantear que los partidos no enviaran a un número determinado de diputados designados individualmente, sino que para cada ocasión pudieran delegar los expertos más adecuados y que estos votaran en función de los votos asignados proporcionalmente a cada partido.

---

<sup>28</sup> Kelsen, H. 1934. *Esencia y valor de la democracia*. Labor. Barcelona, 64.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 69.

En definitiva, Kelsen considera que el valor de los parlamentos no reside en que sean expresión de la voluntad popular a través de la representación política, ya que para él esta es una ficción, sino en su función esencial dentro de la división del trabajo en las sociedades modernas como productores del orden estatal. Según el autor, el control de los electores sobre los diputados y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones debe canalizarse por vías distintas al mandato imperativo sobre los miembros del parlamento, que es un mecanismo obsoleto.

## **2.2. CARL SCHMITT**

Según Carl Schmitt, las características del concepto de representación son las siguientes: su carácter público, lo cual excluye todo elemento del derecho privado; que es un fenómeno existencial, no normativo ni procedimental; que sólo el que gobierna toma parte en la representación, ya que la unidad política es representada como un todo; que el representante es independiente, por lo que no es funcionario, agente ni comisario y que lo representado es la unidad política del Estado.

Hay que tener en cuenta que para Schmitt representación e identidad son los dos principios a partir de los cuales se explican todas las formas políticas que puede adquirir el Estado: “en resumen, puede decirse: el Estado se basa como unidad política en una vinculación de dos contrapuestos principios de formación, el principio de la identidad del pueblo presente consigo mismo como unidad política, cuando, por virtud de propia conciencia política y voluntad nacional, tiene aptitud para distinguir entre amigo y enemigo), y el principio de la representación, en virtud del cual la unidad política es representada por el Gobierno”<sup>30</sup>.

Siguiendo este razonamiento, la democracia directa sería la forma en que el principio de identidad tiene mayor fuerza mientras que el principio de representación tendría su mayor fuerza en la monarquía absoluta. Por tanto, identidad y representación se contraponen de forma análoga a como lo hacen los conceptos de pueblo y gobierno.

A partir de esta contraposición interpreta Schmitt que, en la aprobación de leyes mediante representantes elegidos por el pueblo, la voluntad que está siendo ejercitada es la de los representantes, no la del pueblo, ya que el principio representativo (el gobierno) excluye necesariamente el de identidad (la democracia).

---

<sup>30</sup> Schmitt, C. 1996. *Teoría de la Constitución*. Alianza. Madrid, 213.

Es por eso por lo que para Schmitt el mandato imperativo de los representantes supone una auténtica paradoja. La dependencia del representante de las instrucciones de los electores impide el principio representativo porque al no ser este independiente no puede ejercer su voluntad libremente y el hecho de que el representante lo sea de sus electores, es decir, de una parte y no del todo, impide la realización del principio de identidad porque para que la democracia se dé debe ejercerse la voluntad del pueblo como un todo.

Esto lleva a Schmitt a afirmar que “en esto se ve que el pueblo no puede ser representado, según sostuvo Rousseau con razón. El pueblo, o bien está presente por completo, o no lo está; en cuyo caso, lo representado no será el pueblo, sino la unidad política como un todo. El pensamiento de la representación contradice el principio democrático de la identidad del pueblo presente consigo mismo como unidad política. Pero un mandato imperativo al estilo medieval, con dependencia del diputado respecto de instrucciones y órdenes de organizaciones y partidos estamentales y de otra especie, contradiría tanto al pensamiento de la unidad política como también al supuesto democrático fundamental, la homogeneidad sustancial de un pueblo, cuya unidad natural y política hace considerarle como idéntico”<sup>31</sup>.

En definitiva, para Schmitt la representación sólo es tal si el representante conserva su autonomía. En el caso de la representación parlamentaria, esto implica el rechazo a cualquier mandato imperativo sobre el representante, tanto de los electores como de los partidos. En palabras de Schmitt: “todos los órganos y normas específicamente parlamentarios cobran su sentido sólo por la discusión y la publicidad. Esto vale especialmente para el aún hoy oficial y constitucionalmente reconocido axioma (aunque en la práctica ya apenas nadie cree en él) de que el diputado sea independiente de sus votantes y de su partido”<sup>32</sup>.

### **2.3. GERHARD LEIBHOLZ**

Gerhard Leibholz, quien fue miembro del Tribunal Constitucional de Alemania durante los primeros años de la República Federal Alemana, hizo aportaciones muy interesantes acerca de la naturaleza de la representación en los países occidentales, cuyo sistema político calificó como Estado de Partidos.

---

<sup>31</sup> Ibid., 256.

<sup>32</sup> Schmitt, C. 1990. *Sobre el parlamentarismo*. Tecnos. Madrid. 5-6.

Según él “en nuestros días ya no son los Parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en las que los diputados, sin otra coacción que la de la conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política, y a pesar de que en la ley Fundamental se proclame la devoción a la democracia representativa parlamentaria, se han convertido más bien en centros en los que los diputados, bajo la coacción del Partido —posible en las más variadas formas, incluso algunas nada violentas—, llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los Plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí”<sup>33</sup>.

Para Leibholz los parlamentos habían sufrido una transformación radical en las últimas décadas. A partir de la revolución francesa se había visto al parlamento como garante de la libertad frente al gobierno, en aquel entonces en manos de la monarquía. Esto había llevado a darle progresivamente un papel más importante tanto en la adopción de las leyes, que finalmente monopolizó, como en la propia formación del gobierno una vez la monarquía desapareció o fue relegada a un papel testimonial. En este contexto, los miembros del parlamento fueron concebidos como hombres con autoridad propia y que debían actuar con total libertad.

Sin embargo, la participación en el sistema de capas cada vez más extensas de la población, proceso que se dio en paralelo a la concentración del poder en el parlamento, supuso la introducción de los partidos, formaciones políticas capaces de organizar y movilizar a millones de ciudadanos en las urnas. En este punto el representante como individuo deja de ser relevante y lo pasa a ser el partido en el que se inscribe, que adquiere un poder tan fuerte sobre él que anula su voluntad independiente. Así pues, las decisiones que se toman en el parlamento vienen ya preformadas desde el seno de los partidos, que son quienes realmente controlan el procedimiento legislativo en la actualidad.

Leibholz llega a afirmar que “ello lleva a la conclusión de que ha terminado la democracia parlamentaria en la que cada diputado representaba a la totalidad

---

<sup>33</sup> Leibholz, G. 1971. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 15.

nacional, para dar origen a una especie de democracia directa o plebiscitaria en la que la voluntad del partido o partidos mayoritarios se identifica con la voluntad general; en el Estado actual de partidos no existe diferencia profunda entre que la ciudadanía activa tome por sí misma sus decisiones a través del plebiscito o de la iniciativa popular o que la tome a través de los partidos que han obtenido la mayoría popular, pues la voluntad de aquellos se identifica con la voluntad de la totalidad nacional y consecuentemente con la estatal en la que se han integrado”<sup>34</sup>.

Podemos ver aquí que Leibholz contrapone, al igual que Carl Schmitt, los conceptos de representación e identidad. Para Leibholz, el avance del principio democrático a través del sufragio universal, que hace ganar fuerza a la identificación entre las masas y el Estado, va en detrimento del principio representativo. En el Estado de Partidos la representación política propia de los regímenes liberales habría desaparecido para ser sustituida por una especie de democracia directa en la que los partidos cumplen una función plebiscitaria.

En definitiva, para Leibholz la pérdida por parte de los representantes de la autonomía que tuvieron durante el siglo XIX es una consecuencia natural del sufragio universal, que conllevó la aparición de los partidos políticos y la transformación de la esencia de los regímenes políticos liberales en Estados de Partidos.

#### **2.4. FRANCISCO RUBIO LLORENTE**

Francisco Rubio Llorente, uno de los juristas que con mayor extensión y profundidad analizó la presente Constitución española y vicepresidente del Tribunal Constitucional entre 1989 y 1992, también escribió acerca de la representación política y el mandato imperativo en la actualidad.

Rubio Llorente suscribe la tesis del Estado de partidos formulada por Leibholz: “el Estado de partidos no es producto de teoría alguna, sino de la práctica sin teoría, consecuencia del monopolio de la vida política por partidos fuertemente organizados y disciplinados. Las elecciones plebiscitarias (Leibholz). El debate no sirve ya para la persuasión recíproca, sino sólo para definirse frente al electorado, es una mediación para

---

<sup>34</sup> Leibholz, G. 1929. *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*. De Gruyter. Leipzig, 98.

el control de los electores. Hegemonía del gobierno, integrado por las cúpulas dirigentes de los partidos”<sup>35</sup>.

Es decir, en la actualidad todo análisis que queramos hacer sobre nuestro sistema político pasa por comprender que en él los partidos son su eje principal. Rubio Llorente va un paso más allá y afirma que este hecho, junto a la creciente complejidad técnica de las leyes, ha hecho que la hegemonía entre los distintos poderes, que durante el siglo XIX estuvo en el legislativo, vuelva al ejecutivo.

Al fin y al cabo, es el Gobierno el que, a través de la administración pública que controla, tiene los medios necesarios para la elaboración de las leyes y, además, la cúpula de los partidos políticos es la que pasa a formar parte del Gobierno. Desde su doble posición de dirigentes del partido y miembros del Gobierno la cúpula del partido mayoritario pasa a ostentar el cuasi monopolio de la iniciativa legislativa y el Parlamento, en vez de ser un lugar de discusión, se convierte en una institución que ratifica decisiones ya tomadas y escenifica las posiciones de cada partido político de cara a la opinión pública.

Este mecanismo por el cual los representantes políticos cumplen en el Parlamento con la voluntad de su partido político es la disciplina de partido “es evidente que en la práctica parlamentaria actual, los parlamentarios individuales, aisladamente considerados, reciben instrucciones, aunque no de sus electores, sino de sus partidos; que no son absolutamente libres, que están vinculados por la disciplina de fracción o por la disciplina de partido; que la discusión parlamentaria no sirve para persuadirse recíprocamente; que entre los muchos fines útiles que se pueden asignar a los discursos parlamentarios hoy día, no está ciertamente el convencer al adversario, ni el de modificar el voto del adversario político, que esta predeterminado, generalmente, antes de que la discusión se inicie”<sup>36</sup>.

El hecho de que los representantes políticos reciban instrucciones de los partidos políticos y que la discusión en el Parlamento no tenga como finalidad convencer a los adversarios nos podría hacer pensar que la libertad de mandato, entendida como un medio para que los distintos representantes de la nación como una totalidad discutan y

---

<sup>35</sup> Rubio Llorente, F. 1995. “Parlamento y Ley”. Anuario Jurídico de la Rioja. Logroño, 24.

<sup>36</sup> Rubio Llorente, F. 1993. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 227.

disciernan el interés general y lo plasmen en la ley, ha sido corrompida por los partidos políticos.

No obstante, Rubio Llorente cree que esta visión es ideal, cuando no ideológica: “hay razones para sostener que la subordinación del parlamentario individual a la voluntad del grupo en el que se incluye no es, como se pretende, un hecho nuevo y peculiar del Estado contemporáneo. La imagen de un Parlamento integrado por personalidades absolutamente independientes que siguen sólo su propio criterio, formado o modificado en debate con los demás, es una construcción ideológica que probablemente nunca se ha correspondido con la realidad y ha servido sobre todo a los enemigos del parlamentarismo para criticarlo, oponiéndolo a un ideal que nunca existió”<sup>37</sup>.

En conclusión, Francisco Rubio Llorente reconoce una importancia crucial a los partidos políticos en el sistema político actual, hasta el punto de que han cambiado por completo el funcionamiento del Parlamento y su relación con el Gobierno. Sin embargo, esto no lleva al autor a idealizar una libertad de mandato de los representantes en el pasado que, según él, nunca tuvo lugar.

## **2.5. ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO**

Antonio García-Trevijano es seguramente uno de los juristas que con mayor vehemencia ha criticado en España al llamado Estado de Partidos, hasta el punto de afirmar que este sistema impide que exista una verdadera democracia.

Según García-Trevijano, los conceptos políticos que utilizamos hoy en día, incluido el de representación, sufrieron un importante cambio de significado con la Revolución francesa: “el uso de esos vocablos durante más de doscientos años los ha llenado de significados distintos, a veces opuestos a los originales, que no permiten entender el lenguaje actual de la política. Esta es una de las razones por las que no hay ciencia política. Nada tiene, por ello, mayor actualidad que la necesidad de conocimiento de los problemas planteados y no resueltos por la Revolución francesa. Otra razón es la falta de identificación y definición del objeto irreductible de la representación política, que no puede ser confundido con el objetivo o finalidad de la acción política”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ibid., 203.

<sup>38</sup> García-Trevijano, A. 2010. *Teoría Pura de la República*. El Buey Mudo. Madrid, 12.

Esta profunda alteración en el significado de los términos impide entender la ciencia política si antes no se edifica sobre cimientos sólidos. Para ello García-Trevijano busca la unidad irreductible de la ciencia política, de forma análoga a como lo son el átomo en la física o la célula en la biología, y la encuentra en lo que denomina mónada electoral, es decir, la vecindad que se constituye en distrito electoral y envía un representante al Parlamento. Esto le lleva a afirmar que la representación política es una realidad allí donde está en vigor el sistema mayoritario por circunscripción uninominal, tal y como sucede en Reino Unido, Francia o EE. UU. Estos países no serían Estados de Partidos, puesto que este modelo sólo se daría en Estados donde rige el sistema proporcional por listas de partido, como sucede en Alemania, Italia o la propia España.

Esa ausencia de representación política en los Estados de Partidos lleva a García-Trevijano a oponerse a ellos: “la soberanía no está en la Nación, el Parlamento o el Pueblo, sino en el Estado. La representación política de la sociedad no existe en el sistema de elección proporcional. Por fidelidad de partido, la reacción anticipada del elector es imposible. No hay separación entre poder legislativo y ejecutivo, ni existe poder judicial independiente. De hecho, se ha suprimido el debate parlamentario previo a la aprobación de las leyes. Ha desaparecido la responsabilidad política no vinculada a la judicial. No hay control del gobierno en comisiones parlamentarias con mayoría del partido gobernante. No existe libertad de voto del diputado bajo mandato imperativo de su partido. La iniciativa legislativa está en manos de grandes empresas privadas”<sup>39</sup>.

La constitucionalización de los partidos y el privilegio de presentar listas electorales a través del sistema de voto proporcional supone para García-Trevijano la conversión de los partidos en órganos del Estado, alejados de la ciudadanía. Al igual que Leibholz y Rubio Llorente, cree que la discusión parlamentaria no existe porque las decisiones se toman en el seno de los partidos. Estas decisiones son posteriormente aprobadas debido al mandato imperativo realmente existente, que es el de los partidos políticos sobre sus diputados.

La consecuencia de esta crítica a la democracia de partidos es su apoyo al sistema mayoritario por distritos uninominales, donde la mónada electoral es la base política del Estado “la representación proporcional de partidos parlamentarios elimina el problema de la verdad en la legislación. La norma expresa un consenso legislativo de partidos

---

<sup>39</sup> Ibid., 216.

estatales. En la Asamblea de la República Constitucional, formada con la representación de todas las múnadas electorales, por un solo diputado cada una, la razón política de las leyes deja de ser el problema metafísico de la verdad objetiva, situada en la voluntad o en el interés general, para concretarse en la verdad de la concordancia entre lo dicho en las leyes por los representantes y el mandato mayoritario de las encomiendas de los representados. Mientras que en los Parlamentos proporcionales la verdad está en el consenso de los partidos estatales presentes, en la Asamblea de la República Constitucional está en la lealtad de las representaciones monádicas a los electores ausentes, o sea, en la verdad concebida como veracidad”<sup>40</sup>.

En definitiva, García-Trevijano rechaza por metafísica la idea de interés general que durante la Revolución francesa llevó a la supresión del mandato imperativo de iure de los electores, transformado en la actualidad en mandato imperativo de facto de los partidos políticos. En su lugar propone un sistema mayoritario que disminuya el poder que los partidos tienen en el sistema proporcional por listas y distritos pequeños para controlar la actuación del representante individual.

### **3. EL MANDATO IMPERATIVO EN LAS CONSTITUCIONES MODERNAS**

A continuación observaremos la plasmación de esta transformación histórica del concepto de representación política en el constitucionalismo moderno. En concreto, veremos el tratamiento que recibe el mandato imperativo en el constitucionalismo español desde la Constitución de 1812 hasta la de 1978, así como su situación en las constituciones contemporáneas de nuestro entorno.

#### **3.1. CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS**

En las constituciones españolas se aprecia la tensión entre la visión antigua de la representación política, en la que los diputados contraen un vínculo con mandato imperativo frente a sus electores, y la moderna, en la que una vez escogidos los diputados pasan a representar a toda la nación y no quedan sujetos a mandato imperativo.

En la Constitución de 1812 se afirma en su artículo 99 que se otorgarán poderes amplios a los diputados y en el 100 se establece que estos podrán acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general. Así pues, se entiende que no cabe mandato

---

<sup>40</sup> Ibid., 497.

imperativo, siguiendo el ejemplo de la Constitución francesa de 1791, si bien no se menciona de forma tan explícita como en esta última.

El Estatuto Real de 1834, aunque no es propiamente una Constitución sino una carta otorgada, merece ser mencionado ya que en él vemos ese tira y afloja entre ambas concepciones de la representación política. En su artículo 16 se establece que los procuradores del reino obrarán con sujeción a los poderes que se les hayan expedido al tiempo de su nombramiento, en los términos que prefija la real convocatoria. Observamos un restablecimiento del mandato imperativo del representante en la primera parte del artículo, si bien en la segunda se abre la puerta a que la convocatoria de las Cortes fije condiciones que modifiquen este mandato.

Ni la Constitución de 1837 ni la de 1845, ambas de signo moderado, se pronuncian sobre el carácter imperativo del mandato recibido por los diputados, si bien tanto el artículo 41 de la primera como el 40 de la segunda establecen la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo.

Es la Constitución de 1869, promulgada durante el sexenio democrático, la primera que prohíbe explícitamente el mandato imperativo al establecer en su artículo 41 que ningún senador ni diputado podrá admitir de sus electores mandato imperativo alguno.

La Constitución de 1876, de signo conservador, vuelve a callar respecto al carácter del mandato que reciben los diputados y, como las Constituciones de 1837 y 1845, se limita a mencionar la inviolabilidad de los diputados en su artículo 46.

La Constitución republicana de 1931, si bien no prohíbe explícitamente el mandato imperativo, si afirma en su artículo 53 que los diputados, una vez elegidos, representan a la nación. Esta fórmula recuerda a la utilizada en la Constitución francesa de 1791.

Finalmente, la Constitución española de 1978 vuelve a prohibir explícitamente el mandato imperativo al establecer en su artículo 67.2 que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. Esta redacción es fruto de las enmiendas de los grupos socialista en el Congreso y socialistas de Cataluña ya que la formulación original, procedente de un texto presentado por UCD, establecía que "los

miembros de las Cortes representan al pueblo español y no están ligadas a mandato imperativo"<sup>41</sup>.

### **3.2. CONSTITUCIONES DE NUESTRO ENTORNO**

En Francia, la Constitución de 1958 prohíbe expresamente el mandato imperativo al afirmar en su artículo 27 que será nulo todo mandato imperativo.

En Italia, la Constitución de 1948 se pronuncia en el mismo sentido al establecer en su artículo 67 que todos los miembros del Parlamento representan a la Nación y ejercen sus funciones sin estar vinculados a mandato alguno.

En Alemania, la Ley Fundamental para la República Federal Alemana establece en su artículo 38 que los diputados del Bundestag “son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia”. Sin embargo, el artículo 51.1 de la Constitución alemana afirma que “el Bundesrat se compone de miembros de los gobiernos de los Länder, que los designan y los cesan”.

Es decir, mientras que en el Bundestag, que hace la función de cámara baja, los diputados tienen libertad de mandato, en el Bundesrat, que es una cámara de representación territorial, los representantes de los Estados son designados y cesados por estos a voluntad y se espera que voten conforme al interés del Gobierno del respectivo Länder, por lo que se podría decir que rige un mandato imperativo.

Reino Unido, a pesar de no tener una Constitución escrita, es un caso que vale la pena analizar por la larga tradición parlamentaria de la Cámara de los Comunes. Al tener un sistema mayoritario uninominal basado en distritos pequeños, la tensión que se produce entre la lealtad al distrito y la lealtad al partido, así como la búsqueda del interés general y la ausencia de reglas escritas al respecto, hace que sea complicado discernir la naturaleza de la representación en el Reino Unido. Winston Churchill dijo lo siguiente acerca de los deberes de un representante:

*"The first duty of a member of the Parliament is to do what he thinks in his faithful and disinterested judgment is right and necessary for the honour and safety of Great Britain. His second duty is for his constituents, of whom he is representative but not the*

---

<sup>41</sup> Congreso de los Diputados. 1984. *Las actas de la ponencia constitucional*. Revista de las Cortes Generales. Madrid, 284, 286, 398.

*delegate. Burke's famous declaration on this subject is well known. It is only in the third place that his duty to the party organization or programme takes rank. All these three loyalties should be observed, but there is no doubt of the order in which they stand under any healthy manifestation of democracy*<sup>42</sup>.

Vemos que Churchill se remite al discurso de Edmund Burke, en el que se rechaza que exista mandato imperativo sobre los representantes en Reino Unido. Además, hace una escala de lo que según él deben ser las prioridades de un representante: primero el interés general, después la lealtad a su distrito y finalmente la lealtad al partido al que pertenece.

Estos complejos equilibrios se manifiestan en la práctica parlamentaria. Así, los principales partidos envían cada jueves a sus diputados un calendario con las votaciones de la próxima semana con indicaciones sobre en qué sentido han de votar. Además, cada partido escoge varios diputados que deben asegurarse de que los demás miembros cumplen esas instrucciones, que están ordenadas en 3 categorías según su importancia. En caso de no seguir las instrucciones en votaciones de la máxima importancia, el diputado puede ser expulsado de su partido. Este mecanismo se conoce como *whipping system*<sup>43</sup>.

Además, recientemente se ha abierto la puerta a destituir representantes en ejercicio a través de la *Recall of MPs Act 2015*, que permite la convocatoria de elecciones en el distrito. No obstante, esto sólo es posible cuando el diputado ha cometido ciertas irregularidades, ha sido suspendido por el Parlamento por un mínimo de 10 días o condenado a menos de un año de cárcel, siempre que lo pida al menos un 10% de los electores de la circunscripción.

En EE. UU., la Constitución no hace mención expresa a la naturaleza de la representación política que instituye. A lo sumo, vemos que en el apartado primero de la sección sexta del artículo 1 se dice que senadores y representantes “no podrán ser objeto de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una las Cámaras”. Sin embargo, lo cierto es que esta ausencia no es accidental.

---

<sup>42</sup> King-Hall, S. 1954. *The duties of a Member of Parliament by the RT. Hon. Sir Winston Churchill K.G., M.P.* Parliamentary affairs, 302.

<sup>43</sup> Marshall, J. 2019. *The whipping system and free votes.* Institute of government.

A través de la lectura de los documentos que se redactaron acerca de las intensas sesiones de debate durante la confección de la Carta de Derechos podemos saber que uno de los delegados propuso añadir el derecho a dar órdenes a los representantes en la primera enmienda de la Constitución, de forma que el texto habría sido el siguiente: "*The freedom of speech and of the press, and the right of the people peaceably to assemble and consult for their common good, and to apply to the government for redress of grievances, shall not be infringed*"<sup>44</sup>.

Los argumentos que los demás delegados dieron para apoyar o rechazar esta propuesta, que finalmente no salió adelante, nos dan una idea de cómo el debate sobre si los representantes debían tener libertad de mandato o no todavía estaba candente en 1789, año en que se redactó la Carta de Derechos.

En este punto es interesante ver cuáles fueron los argumentos que prevalecieron, que podrían resumirse en los siguientes:

- Los representantes, que en el sistema norteamericano son elegidos en pequeños distritos, ya conocen bien los intereses y circunstancias de la vecindad que los ha votado, por lo que no es necesario que reciban instrucciones de sus electores.
- Los miembros del Congreso tienen un mandato de 2 años y los del Senado 6 de forma que, en caso de que no actúen de forma adecuada, los ciudadanos tienen la capacidad de cambiarlos al cabo de ese corto periodo de tiempo.
- El principio representativo no debe comportar instrucciones porque al bien común no se llega desde una parte sino inspeccionando desde el conjunto.
- De haber instrucciones, sería imposible que los representantes llegaran a acuerdos.
- En ocasiones, el pueblo está sujeto a pasiones que le hace tomar posturas equivocadas. Por tanto, es positivo que los representantes sean libres para poder resistir a ese error.

Por tanto, se confía en la integridad y buen juicio del representante durante el mandato que se le otorga y se espera que, en caso de no atender a los intereses de los ciudadanos, estos le reemplacen por otro representante en las siguientes elecciones.

---

<sup>44</sup> Gales, J. 1834. *The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*. Gales & Seaton. Washington D.C.

En conclusión, vemos como en las Constituciones contemporáneas se ha generalizado la prohibición del mandato imperativo, sea explícita (en la mayor parte de casos) o implícitamente en los demás, si bien esta prohibición es más o menos efectiva dependiendo de otros factores, como el sistema electoral.

#### **4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

En este apartado analizaremos la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional español ha elaborado acerca del artículo 23 de la Constitución, que declara el derecho a la representación política, especialmente en relación con el artículo 67.2, que prohíbe el mandato imperativo, así como su vinculación con la constitucionalización de los partidos políticos del artículo 6.

##### **4.1. ¿A QUIÉN PERTENECE EL ESCAÑO?**

La STC 10/1983, de 21 de marzo, es la primera en la que se plantea la posible vulneración del artículo 67.2 de la CE. Cinco concejales del PCE en el Ayuntamiento de Madrid fueron expulsados del partido por el incumplimiento de sus estatutos. En aplicación del artículo 11.7 de la Ley 39/1978 (hoy derogada), estos concejales fueron cesados de su cargo y sustituidos por otros miembros de la candidatura. Tras ser rechazados sus recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa, decidieron recurrir en amparo ante el TC alegando la vulneración de los artículos 14, 22, 23 y 67 de la Constitución.

El Tribunal otorga el amparo a los recurrentes. Basa su decisión en el hecho de que la Constitución consagra en su artículo 1.2 la soberanía del pueblo español, de la cual emanan los poderes del Estado. El origen popular de los poderes públicos se aplica también a los representantes políticos, lo cual impide considerar constitucionalmente legítimo que una instancia ajena a esos poderes públicos, como pueden ser los partidos, tenga la facultad de cesar a representantes electos en base a su normativa interna (FJ 2).

Los partidos políticos, reconocidos por el artículo 6 de la Constitución y creados al amparo del artículo 22, que reconoce el derecho de asociación, tienen una trascendencia política innegable por su función de formación y manifestación de la voluntad popular a través de la presentación de candidaturas. No obstante, la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas, no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado (FJ 3).

Así, el TC concluye que “las listas de candidatos son simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta”. Por tanto, un precepto que otorga a los partidos la facultad de privar al representante de su condición cuando lo expulsa de su propio seno, como sucede con el artículo 11.7 de la Ley 39/1978, vulnera el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes recogido en el artículo 23.1 de la Constitución. También infringe el derecho a la permanencia en los cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución, puesto que subordina dicha permanencia a requisitos contrarios a los derechos fundamentales (F4).

A idéntica conclusión había llegado el TC un mes antes en la STC 5/1983, de 4 de febrero, en el caso del cese de un edil socialista en Andújar al amparo del artículo 11.7 de la Ley 39/1978. No obstante, aquí no se hizo mención del artículo 67.2 de la CE ni en las alegaciones del recurrente ni en la argumentación, sino que el peso de la motivación recayó en la vulneración del artículo 23.2 de la Constitución en tanto que el derecho al acceso a los cargos públicos conforme a la ley implica también el de permanecer en ellos. En el caso de un cargo representativo surgido de la elección popular, el TC entiende que la permanencia no puede quedar supeditada a la voluntad del partido (FJ 4).

A pesar de que el precepto legal que provocó estas controversias ya no está vigente, la línea jurisprudencial marcada por estas dos sentencias es relevante para entender la naturaleza de la representación política que establece la Constitución de 1978. Que un cargo público abandone o sea expulsado del partido por el que se presentó a las elecciones no puede comportar su cese como representante porque el mandato representativo lo otorgan los ciudadanos en las elecciones, no los partidos, a pesar de la especial trascendencia que la Constitución reconoce a estos últimos en la formación y manifestación de la voluntad popular.

De mayor actualidad es la cuestión de si, aunque no exista una disposición legal que fuerce el cese de los representantes cuando estos abandonan su partido, sería válido el compromiso estatutario asumido por los afiliados a un partido de cesar de su cargo público en caso de causar baja del mismo.

Precisamente sobre esto se pronuncia la STC 298/2006, de 23 de octubre. En esa resolución, se plantea el recurso de amparo de Acción Popular Burgalesa Independiente. La formación política solicita que se cese de su cargo a un concejal que abandonó el partido y se negó a dimitir, tal y como exigen los estatutos del partido que asumió voluntariamente al ingresar en él.

El Tribunal Constitucional contesta que: “la respuesta ha de ser negativa, pues, de una parte, los partidos políticos no son ajenos a los límites que hemos reconocido en el legislador para configurar el régimen jurídico de los cargos públicos representativos. De otra, porque una vez trabada la relación de representación, su ruptura no puede producirse —al margen de los supuestos de fallecimiento, incapacidad o renuncia del elegido— sino por voluntad de los electores o por resolución de los poderes públicos competentes” (FJ 8).

En consecuencia, este tipo de compromisos asumidos a través de la normativa interna de los partidos políticos, que aún encontramos, por ejemplo, en el artículo 70 de los Estatutos Federales del Partido Socialista Obrero Español o en el artículo 8.1.e de los Estatutos del Partido Popular, deben considerarse no vinculantes.

#### **4.2. NATURALEZA DE LAS PROMESAS ELECTORALES**

El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de aclarar el carácter de los compromisos que los representantes asumen durante las campañas y en los programas electorales en la STC 119/1990, de 21 de junio. Durante la toma de posesión de sus actas como diputados en 1989, los miembros de Herri Batasuna añadieron la fórmula “por imperativo legal” a la promesa de acatamiento de la Constitución. El presidente del Congreso de los Diputados declaró que, al no haber utilizado la fórmula reglamentariamente establecida, no habían adquirido la condición de diputados. Los 3 miembros de Herri Batasuna afectados por esta decisión recurrieron en amparo ante el TC alegando la vulneración de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, ya que ellos se habían comprometido expresamente durante la campaña a utilizar esta fórmula y alegaban que se estaba limitando su derecho a acceder a un cargo público a través de una disposición sin rango de ley.

A este respecto, el TC afirmó: “la fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente, el deber de sujeción a la Constitución que esta misma impone en

su art. 9.1, no puede ser desconocida ni obstaculizada”. Esto es así a juicio del TC porque “los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito” (FJ 7).

El Tribunal concluye que se violó el derecho a acceder a un cargo público reconocido en el artículo 23.2 de la CE al exigir el Congreso de los Diputados un formalismo en el acatamiento que excluye a formas de pensar constitucionalmente admitidas. El espíritu incluyente de la Constitución caería en saco roto si representantes electos no pudieran acceder a su cargo por manifestar sus ideas a la par que cumplen con el ritual de acatamiento (FJ 7).

Sin embargo, el TC hace una precisión esencial: que no se pueda desconocer u obstaculizar la expresión de los compromisos adquiridos por los representantes no quiere decir que estos procedan de un supuesto mandato imperativo que, como sabemos, no tiene cabida en nuestro modelo constitucional. Se trata de compromisos políticos que en ningún caso son vinculantes y exigibles al representante.

#### **4.3. LIMITACIÓN DE LAS FACULTADES PARLAMENTARIAS**

Como estamos viendo, la Constitución pretende garantizar un amplio marco de libertad para los representantes políticos. No obstante, las sentencias 49/2008, de 9 de abril y 101/2008, de 24 de julio del Tribunal Constitucional nos recuerdan que esta libertad no es absoluta.

En la primera sentencia, más de 50 representantes del Grupo Popular del Congreso recurrieron ante el TC la reforma de varios apartados del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En concreto, resulta de interés analizar las quejas en torno al apartado 1, que disponía lo siguiente: “los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. Y es que los recurrentes afirmaban que este precepto obligaba a los senadores a obedecer las propuestas llegadas de los parlamentos autonómicos, vulnerando el artículo 67.2 de la Constitución. Además, este recorte de su margen de elección violaba el derecho a la representación política del artículo 23 de la CE.

El Tribunal confirmó la constitucionalidad del precepto. En primer lugar, porque la propia Constitución da margen al legislador en su artículo 165 para formular una ley orgánica que regule diversos aspectos de su funcionamiento. En segundo lugar, porque en la voluntad del artículo 159.1 de la CE de atribuir al Senado un papel fundamental en la elección de los miembros del TC está la conciencia de la importancia que la cámara de representación territorial tiene en el régimen autonómico que viene a instaurar. Y tercero, porque este carácter de cámara de representación territorial, plasmado en el artículo 69.1 de la CE, permite la posibilidad de que se establezcan mecanismos de participación de las CCAA en el ejercicio de las facultades del Senado (FJ 16 y 17).

Además de la legitimidad de establecer regulaciones y límites en el ejercicio de facultades parlamentarias, la interdicción del mandato imperativo no queda vulnerada porque tras el proceso de participación autonómica son los senadores los que tienen la libertad de elegir a los magistrados del TC (FJ 17).

Igual suerte corrió el recurso contra la reforma del Reglamento del Senado, que había sido modificado para dar cabida a esta nueva forma de elección de los magistrados del TC por designación de la cámara alta. En la segunda sentencia el TC se remite a los argumentos expuestos en la resolución ya comentada para rechazarlo (FJ 3).

De estas sentencias debemos concluir que el estatuto de los representantes no puede ser deducido únicamente de los artículos 23 y 67.2 de la Constitución. A lo largo del texto constitucional podemos encontrar otros principios que faculden o exijan la limitación de las potestades parlamentarias, como puede ser en este caso la regulación relativa al Senado y su relación con el régimen autonómico vigente en España.

#### **4.4. REVOCACIÓN DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS**

Probablemente las sentencias en que el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de explayarse con mayor profundidad acerca del artículo 67.2 de la Constitución fueron la STC 123/2017, de 2 de noviembre y la STC 141/2017, de 30 de noviembre. En la primera sentencia, más de 50 senadores del Grupo Popular del Senado recurrieron ante el TC la reforma de la Ley 9/2010 de la Comunidad Valenciana, en la que se regula la designación de los senadores procedentes de la comunidad autónoma.

En primer lugar, se denuncia la introducción de un mecanismo de revocación según el cual el nombramiento de los senadores de designación autonómica que en virtud del artículo 69.5 de la CE realiza el parlamento autonómico podría ser revocado por ese

mismo parlamento a raíz de la pérdida de confianza en el senador, sea por el incumplimiento de las obligaciones que la propia ley impugnada impone o por actuaciones que comporten el desprestigio de las instituciones.

En segundo lugar, se denuncia la creación de comparecencias de carácter obligatorio de los senadores por designación autonómica ante el parlamento autonómico para que informen de su actividad, así como comparecencias anuales para que rindan cuentas de su trabajo en el Senado.

En resumen, los recurrentes afirman que estos preceptos vulneraban los artículos 23.2 y 67.2 de la CE, puesto que estos instrumentos de control y responsabilidad política van contra el derecho fundamental a la representación política y suponen la introducción de un mandato imperativo del parlamento autonómico sobre los senadores que ese designa.

En la primera sentencia, el Tribunal empieza por establecer una relación estrecha entre el artículo 67.2 de la CE, que prohíbe el mandato imperativo, y el 66.1, que afirma que las Cortes Generales representan al pueblo español, así como con el 66.3, que afirma que las Cortes Generales son inviolables. El 67.2 vendría a ser una síntesis de estos dos preceptos, en palabras del TC “la garantía, más estricta y directa [de la inviolabilidad de las Cortes Generales], que viene dada por la invocada prohibición de todo mandato imperativo sobre diputados y senadores, representantes todos del pueblo español” (FJ 2).

Además, el TC constata la igualdad entre los senadores por designación autonómica y los demás miembros de las Cortes Generales al afirmar que “una vez designados e integrados en la Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE), los senadores de origen autonómico ostentan posición constitucional idéntica a la de los demás miembros de las Cortes Generales y les es de aplicación, en particular, el régimen jurídico común que la Constitución dispone para cualesquiera senadores” (FJ 3).

Esto supone que “[la representación] de los senadores de designación autonómica es también, en suma, *repraesentatio in toto*, no *singulariter*, por más que su título de origen explique, en términos políticos, que los Estatutos de Autonomía y las correspondientes leyes autonómicas se refieran a ellos, con toda frecuencia, como senadores “en representación” de la respectiva Comunidad Autónoma” (FJ 3).

Todo ello lleva al Tribunal a afirmar que “el mandato libre en virtud de este artículo 67.2 CE supone, pues, la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscribire por ello, en particular, que sobre él se hicieran pesar tanto instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores (expresada del modo que se pretendiera) o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones; sujeción que, de llegar a verificarse, contrariaría asimismo, adicionalmente, sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin constricciones ilegítimas (art. 23.2 CE)” (FJ 3).

Vemos aquí como se evidencia el vínculo entre el derecho fundamental a mantenerse en el cargo público del 23.2 de la CE y la interdicción del mandato imperativo del artículo 67.2. El TC entiende el artículo 67.2 como una garantía del derecho fundamental para el caso de los representantes políticos frente a posibles injerencias tanto de los electores como de los partidos políticos, así como otras instituciones del Estado. Sin perjuicio del escrutinio permanente de la opinión pública, la responsabilidad política de los representantes en España se ejerce únicamente a través de las elecciones periódicas a que están sometidos, sean directas o indirectas, como sucede en el caso de la designación autonómica.

También se refiere el TC a la relación entre representantes y partidos políticos cuando afirma que “los vínculos y lealtades de orden político de los miembros de las Cortes Generales —como los de cualesquiera otros representantes populares— son, como es obvio, consustanciales a una democracia representativa en la que los partidos, muy en especial, cumplen los cometidos capitales que enuncia el artículo 6 CE, pero es la propia racionalidad de esta forma de gobierno la que impide, precisamente en favor de una representación libre y abierta, que el Ordenamiento haga suyos tales compromisos, prestándoles su sanción y convirtiéndolos, de este modo, en imperativos jurídicos” (FJ 3).

Es decir, la Constitución en ningún momento ignora la importancia de los partidos políticos en nuestra forma de gobierno y los fuertes vínculos de lealtad que surgen entre representantes y aquellos partidos a los que estos pertenecen, sino que precisamente teniendo en cuenta ese hecho se decide no convertir estos vínculos en obligaciones de carácter jurídico, preservando la libertad de los representantes.

En suma, el TC declara inconstitucional la revocación del nombramiento de los senadores por designación autonómica por suponer una injerencia en su libertad al someterlos a una voluntad política ajena, en este caso, la del parlamento autonómico.

Sobre las comparecencias obligatorias, el TC rechaza su constitucionalidad por lo siguiente: “el legislador autonómico ha pretendido establecer, sin base estatutaria alguna, deberes de comparecencia y de rendición de cuentas sobre senadores que, una vez designados, son, vale reiterar, miembros de un órgano constitucional del Estado que quedan como tales sustraídos, en tanto sigan en el ejercicio del cargo, a toda disciplina por norma alguna de las Comunidades Autónomas” (FJ 5).

Además, hace constar el TC que el propio concepto de rendición de cuentas choca frontalmente con la prohibición del mandato imperativo, puesto que establece una relación de subordinación entre el representante y el parlamento autonómico que lo ha designado “transformando así el libre mandato político que ostenta aquel en lo que constituye, sin más, su contrario, es decir, en una figura próxima, si no idéntica, al mandato de Derecho privado. Los senadores a los que se refiere el artículo 69.5 CE no son designados por las asambleas legislativas autonómicas en calidad de mandatarios” (FJ 5).

Aquí se puede observar como la representación política moderna, que es el modelo que recoge nuestra Constitución es, a juicio del TC, lo contrario de la representación jurídica del derecho privado y, podemos añadir en este punto, también lo contrario de la representación política tal y como se entendía en las edades medieval y moderna, ya que en el modelo del Antiguo Régimen sí se preveía la rendición de cuentas del representante respecto a la corporación que lo había elegido.

En cuanto a la segunda sentencia, esta se limita a confirmar en la parte que nos interesa lo apuntado en la resolución que ya hemos comentado y declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad (FJ 2).

#### **4.5. PENALIZACIÓN DEL TRANSFUGUISMO**

En las sentencias 151/2017, de 21 de diciembre y 159/2019, de 12 de diciembre el Tribunal Constitucional se pronuncia acerca de la penalización del transfuguismo político por parte de las leyes y las cámaras legislativas.

En la primera sentencia se enjuicia una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias relativa al artículo 197.1.a de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. Concretamente, se cuestiona la constitucionalidad del siguiente precepto, que establece una excepción a la norma de la mayoría absoluta en las mociones de censura de los Ayuntamientos:

“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”.

Se trata, como podemos observar, de una medida que intenta privar al transfuguismo político de efectos a la hora de hacer cambiar de manos una alcaldía, al eliminar en la práctica la trascendencia del voto a favor de la moción de censura del concejal que pertenece o ha pertenecido al partido político del alcalde que se pretende censurar.

El Tribunal parte para enjuiciar esta norma del llamado “núcleo de la función representativa” que, en el ámbito local, incluye “participar en la actividad de control del gobierno local y en las deliberaciones del pleno de la corporación; votar en los asuntos sometidos a este órgano; obtener la información necesaria para poder ejercer las facultades anteriores y, por último, participar en las comisiones informativas”. Es este núcleo el que queda protegido por el derecho a la representación política del artículo 23.2 de la CE (FJ 3).

El TC razona que, siendo la moción de censura el instrumento de control del Gobierno por excelencia en los sistemas parlamentarios, basados en la confianza entre legislativo y ejecutivo, el precepto impugnado entra dentro del núcleo de la función representativa puesto que su aplicación impediría en muchos casos la eficacia de ese mecanismo de control. En consecuencia, sólo sería justificable tal intromisión en el derecho fundamental si su finalidad fuera constitucionalmente lícita (FJ 4).

La finalidad de esta norma contra el transfuguismo radica, en palabras del TC “en que no sea modificada “la voluntad popular”, no se modifiquen “las mayorías de gobierno” ni “cambien gobiernos municipales” y se favorezca con ello “la regeneración democrática” o la “estabilidad en la vida municipal”” (FJ 5).

A juicio del TC, si bien la lucha contra el transfuguismo es lícita como plasmación del principio de pluralismo político del artículo 1.1 de la CE y la consagración constitucional de los partidos como cauce principal para la formación y manifestación de la voluntad popular del artículo 6 de la Constitución, no es admisible que se atente contra el principio de igualdad, en este caso el de los distintos representantes políticos.

Y esto es así porque “la garantía de igualdad que se contiene en el artículo 23 CE ha de armonizarse además, de manera insoslayable, con la libertad de mandato, opción política de nuestra Constitución en el marco del derecho de participación política que permite construir la representación política a través de una vinculación inmediata entre los representantes y los representados [...], ya que las funciones del núcleo de derechos y facultades de los cargos electos se atribuyen a su titular y en condiciones de igualdad, y no al partido político o grupo en el que se integre”. (FJ 6).

A continuación, el TC hace extensiva la garantía del artículo 67.2 de la CE a los representantes locales afirmando que “lo que en ese reciente pronunciamiento [STC 123/2017, de 2 de noviembre] se predica de la libertad del mandato de los miembros de las Cortes Generales alcanza a los representantes locales” (FJ 6).

Así pues, aunque el TC estima que la norma cumple con los criterios de idoneidad y necesidad, no es proporcional porque “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” (FJ 7). Esto llevó al TC a declarar la inconstitucionalidad de este precepto.

En la segunda sentencia, un parlamentario de la Asamblea de Extremadura que había abandonado su grupo parlamentario original recurre en amparo ante el Tribunal Constitucional al considerar que varias resoluciones de la cámara que fijaban sus derechos como diputado no adscrito vulneraban sus derechos fundamentales a la igualdad del artículo 14 de la CE y a la representación política del artículo 23.2 de la CE

al fijar una serie de restricciones a sus facultades como parlamentario que lo situaban en una segunda categoría con respecto a los demás miembros de la Asamblea autonómica.

El Tribunal empieza por aclarar que el artículo 23.2 de la CE, que incluye el derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos, hace innecesario remitirse al artículo 14 de la CE para valorar una posible quiebra del principio de igualdad de trato y no discriminación para casos como este (FJ 4).

A continuación, el TC reitera la doctrina del núcleo de la función representativa mencionada anteriormente para establecer en qué condiciones es legítima la limitación de los derechos contenidos en el artículo 23.2 de la CE. Así, “los órganos parlamentarios, a los que se ha de reconocer margen interpretativo suficiente para ello: i) deben formular una exégesis restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público; y ii) deben motivar, en su caso, las razones de su aplicación, bajo pena, no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE” (FJ 5).

En base a esta doctrina, el TC considera que las quejas de contenido económico que ha realizado el recurrente no forman parte del núcleo de la función representativa y que, por tanto, la Asamblea de Extremadura tiene derecho a fijar el régimen de retribuciones del parlamentario tal y como ha hecho (FJ 6). En cambio, el TC considera que la regulación del transfuguismo sí puede llegar a limitar los derechos del artículo 23.2 de la CE, lo cual exige que dicha limitación se ajuste a un fin constitucionalmente legítimo, que en ningún caso podrá ir contra la garantía de igualdad y la libertad de mandato. Este juicio deberá hacerse de acuerdo con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (FJ 7).

Así pues, la figura del diputado no adscrito no es en sí misma inconstitucional, sino que habrá que enjuiciar la naturaleza de las limitaciones concretas a los derechos del parlamentario. Esto avala la constitucionalidad del artículo 39.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que prevé que los diputados no adscritos cuenten con los mismos derechos que los diputados considerados individualmente. Y esto es así porque, en palabras del Tribunal, “no es constitucionalmente ilegítimo el trato diferente entre representantes políticos cuando se orienta a impedir una posición preponderante de unos

sobre otros”, posición preponderante que se daría si los diputados insertos en grupos parlamentarios tuvieran menos derechos que los no adscritos (FJ 10).

Con todo ello, el TC llegó a la conclusión de que las restricciones concretas que se habían realizado, que eran “a) el cupo señalado para las interpelaciones y las preguntas al Gobierno tanto en pleno como en comisión; b) la exclusión absoluta de ciertas iniciativas parlamentarias, concretamente de las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en pleno, y, en fin, c) la privación del uso de la palabra en algunos debates plenarios” eran constitucionales al no haberse justificado que el diputado no adscrito pasara a tener menos derechos que los demás diputados individualmente considerados, excepto en el caso de las propuestas de pronunciamiento en pleno, donde sí se probó la desigualdad y, en consecuencia, se declaró la inconstitucionalidad de la medida (FJ 12).

En definitiva, observamos que se establece una conexión entre la libertad de mandato (procedente del artículo 67.2 de la CE) y la igualdad en el ejercicio del derecho a la representación política (que tiene su fundamento en el artículo 23.2 de la CE), que se consideran ambas parte del núcleo de la función representativa, a la vez que se tiene en cuenta el modelo de constitucionalización de los partidos políticos (con base en el artículo 6 de la CE). Esto lleva a tolerar la penalización del transfuguismo, el cual menoscaba el funcionamiento de un sistema parlamentario basado en partidos políticos, siempre y cuando respete ese núcleo esencial.

## **5. EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA**

En este apartado intentaremos acercarnos a la práctica parlamentaria real en España para conocer bajo qué dinámicas se desenvuelven los representantes políticos. En concreto, analizaremos la normativa interna de los partidos políticos acerca del voto de sus diputados, las causas de la disciplina de partido, sus consecuencias cuando es desobedecida y la jurisprudencia al respecto.

### **5.1. NORMATIVA INTERNA DE LOS PARTIDOS**

Dada la cantidad de partidos con representación en los distintos parlamentos de España, limitaré el análisis de la normativa interna relativa a la disciplina de voto a los 5 principales partidos nacionales, que en estos momentos son PSOE, PP, Vox, Podemos y Ciudadanos.

En los Estatutos Federales del Partido Socialista Obrero Español se establece la disciplina de voto de los miembros del partido en su artículo 70, que afirma que “en todos los casos, las personas miembros del Grupo Parlamentario Federal están sujetas a la unidad de actuación y disciplina de voto. Si no la respetasen, el Grupo Parlamentario y la Comisión Ejecutiva Federal podrán denunciar su conducta al Comité Federal. Si la actuación originada por esa persona del Grupo se estimase grave por el Comité Federal, éste tendría facultades para proceder a darle de baja en el Grupo Parlamentario, procediendo a incoar el correspondiente expediente, que será tramitado por la Comisión Federal de Ética y Garantías para que dicte las resoluciones a adoptar”. Asimismo, el artículo 76.2 de dichos estatutos extiende este deber a los grupos parlamentarios autonómicos y locales.

En los Estatutos del Partido Popular se califica como infracción muy grave en su artículo 16.1.e “la desobediencia a las instrucciones o directrices que emanen de los órganos de gobierno y representación del partido siempre que sean acordes a los Estatutos, así como de los Grupos Institucionales del mismo”.

En los Estatutos de Vox se califica de infracción grave de estos en su artículo 32.2.b al establecer que “la desobediencia grave a las directrices emanadas de los órganos de gobierno del partido, la falta de respeto, la ofensa o amenaza verbal o física grave hacia los afiliados o cargos públicos del partido cuando se produzcan con publicidad o trascendencia”. A continuación se dice que “si esta desobediencia y falta de respeto u ofensa implicase un quebranto manifiesto de la disciplina, o de ella se derivasen perjuicios notorios para el partido, o sus afiliados, la falta se reputará muy grave”.

En los Estatutos de Podemos se califica de infracción grave de estos en su artículo 75.2.1 el “cometer indisciplina pública en relación con las legítimas decisiones de los órganos competentes de Podemos o desobedecer las instrucciones o directrices de los órganos de gobierno y representación del partido, o de los grupos institucionales del mismo, cuando no constituya una infracción muy grave”, mientras que en el artículo 75.3.j se reputa como muy grave la reiteración expresa en dicha indisciplina.

En los Estatutos de Ciudadanos se califica como infracción muy grave de estos en su artículo 12.1.k el “actuar en el ejercicio del cargo público de forma contraria a los principios y programas establecidos por el partido, con deslealtad al partido, así como hacia sus órganos de gobierno”.

Así pues, en todos los casos vemos como la normativa interna de los partidos somete de una forma u otra al representante a las instrucciones emanadas de los órganos directivos del partido, calificando como infracción grave o muy grave el incumplimiento de dichas instrucciones. Si acudimos a las disposiciones de esos estatutos que establecen las sanciones, veremos que estas pueden traducirse en sanciones económicas, en la suspensión temporal de militancia y la inhabilitación temporal del cargo público en el caso de las infracciones graves e incluso en la expulsión del partido en el caso de las muy graves.

## **5.2. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA DISCIPLINA DE VOTO**

La norma general es que los diputados sigan la disciplina de voto de sus respectivos partidos. De hecho, estamos acostumbrados a ver en la televisión como en el momento de producirse una votación los portavoces parlamentarios de cada partido levantan la mano alzando uno, dos o tres dedos. Esta práctica sirve para dar instrucciones a los demás diputados del partido, que en ocasiones no conocen en qué sentido deben votar en cada uno de los asuntos sometidos a votación ese día. De esta forma, un dedo significa que hay que votar que sí, dos que no y tres significa abstención<sup>45</sup>. Pero, aunque en escasas ocasiones, hay diputados que desobedecen la disciplina de partido.

No siempre apartarse de la disciplina de voto tiene consecuencias, por ejemplo, porque se trata de una equivocación. Es conocido el caso de Mariano Rajoy, que votó en contra de una enmienda a los Presupuestos Generales del Estado en la que debía votar que sí, aunque este error no tuvo consecuencias porque la enmienda salió delante de todas maneras<sup>46</sup>. También se equivocaron la portavoz del PSOE, Adriana Lastra, así como dos diputados de Vox, en una de las prórrogas del estado de alarma por el COVID-19: mientras la primera se abstuvo cuando debía votar a favor, los segundos votaron a favor cuando debían votar en contra<sup>47</sup>.

Tampoco tiene consecuencias no seguir la disciplina de voto del resto del grupo parlamentario cuando en ese grupo hay diputados de varios partidos. Por ejemplo, Joan Josep Nuet se abstuvo en varias prórrogas del estado de alarma por el COVID-19 en las que su grupo parlamentario, ERC, había decidido votar en contra. Esto no supuso un

---

<sup>45</sup> Manso, C. (1 de enero de 2017). Guía para no equivocarse al votar en el Congreso de los Diputados. *ABC*.

<sup>46</sup> Mayor, L. (31 de mayo de 2017). Rajoy se equivoca al votar en el presupuesto más ajustado de la historia. *La Vanguardia*.

<sup>47</sup> Pinar, C. (20 de mayo de 2020). Lastra se confunde y vota 'abstención' y dos diputados de Vox votan 'sí' a la prórroga del estado de alarma. *20 Minutos*.

quebranto de la disciplina de partido porque Nuet pertenece al partido Sobiranistes y, por tanto, no está sometido a las instrucciones procedentes de los órganos de ERC<sup>48</sup>.

En cambio, los partidos sancionan la desobediencia de aquellos diputados que militan en sus filas. Por ejemplo, Ana Oramas fue sancionada por Coalición Canaria por 1.000€ por votar en contra de la investidura de Pedro Sánchez cuando los órganos del partido habían optado por la abstención<sup>49</sup>. Con 600€ fueron sancionados los 15 diputados del PSOE que votaron en contra de la investidura de Mariano Rajoy, cuando el partido había acordado la abstención<sup>50</sup>, mientras que Celia Villalobos fue sancionada por el PP en diversas ocasiones con un total de 1.300€ por votar contra la postura del partido en resoluciones sobre el aborto<sup>51</sup>.

En otros casos, la sanción por desobedecer las instrucciones fue la expulsión del partido. Por ejemplo, varios concejales del PP en Orihuela fueron expulsados por negarse a votar una moción que el partido quería sacar adelante<sup>52</sup>, el PSOE expulsó a dos de sus concejales en Estella por apoyar una moción de censura con EH Bildu, en contra de la posición del partido<sup>53</sup>, así como a varios concejales y la propia alcaldesa de Cartagena por pactar con PP y Ciudadanos<sup>54</sup>, mientras que Ciudadanos expulsó a 2 concejales por hacer alcaldesa a la candidata del PSOE<sup>55</sup>.

Podría surgir la duda de cómo consiguen los partidos que sus diputados obedezcan casi siempre la disciplina de voto. El motivo más obvio es la afinidad ideológica entre el diputado y el partido al que pertenece, que hace que en la gran mayoría de ocasiones haya una sintonía entre la posición que toma el partido respecto a un asunto y la opinión del representante.

---

<sup>48</sup> Tomás, N. (6 de mayo de 2020). Nuet se desmarca del 'no' de ERC y se abstiene en la prórroga de la alarma. *ElNacional.cat*.

<sup>49</sup> Redacción. CC sanciona a Ana Oramas con 1.000 euros por la "indisciplina" de voto en la investidura. (13 de enero de 2020). *Europa Press*.

<sup>50</sup> Redacción. El PSOE aplica la multa máxima a los diputados del 'no' a Rajoy. (7 de diciembre de 2016). *eldiario.es*.

<sup>51</sup> Redacción. El PP impone una nueva multa a Celia Villalobos por romper la disciplina de voto en una resolución sobre el aborto. (5 de marzo de 2014). *Europa Press*.

<sup>52</sup> Maciá, P.M. (20 de febrero de 2015). El PPCV notifica a Ferrando su expulsión una semana después de hacerla pública. *Las provincias*.

<sup>53</sup> Redacción. El PSOE expulsa a dos concejales de Estella por apoyar la moción de censura con EH Bildu. (10 de marzo de 2020). *Infolibre*.

<sup>54</sup> Redacción. El PSOE expulsa del partido a la alcaldesa de Cartagena y a los concejales que pactaron con PP y Cs (21 de agosto de 2018). *La Vanguardia*.

<sup>55</sup> Redacción. Ciudadanos expulsa a dos concejales por desobedecer al partido y hacer alcaldesa de Santa Cruz de Tenerife a la candidata del PSOE. (10 de julio de 2019). *ElMundo*.

A esto se le añade otro motivo fundamental, que tiene que ver con el diseño institucional, y es que en un sistema electoral proporcional con listas de partido, los diputados deben mantener la lealtad al partido si quieren formar parte de las listas en las próximas elecciones, en palabras de Francisco Rubio Llorente: “es indudable que esa disciplina se ve muy reforzada por el sistema de listas cerradas y bloqueadas establecido por la ley, y que la apertura y el desbloqueo de las listas contribuiría a debilitarla, pero el fundamento último de esa disciplina está en el poder que la confección de las listas otorga a los órganos dirigentes de los partidos”<sup>56</sup>.

Aunque sea técnicamente posible no pertenecer a ningún grupo parlamentario y, por tanto, no estar sometido a disciplina de partido (el artículo 25.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por ejemplo, prevé que dichos diputados se integren en el Grupo Mixto), lo cierto es que para llegar a obtener un cargo representativo no queda más remedio que integrarse en alguna de las listas que presentan los partidos políticos a las elecciones. El artículo 44.1 de la LOREG consagra esa mediatización del sistema por parte de los partidos al establecer que sólo pueden presentar candidatos o listas de candidatos los partidos políticos, las coaliciones de partidos y las agrupaciones de electores, siendo esta última figura marginal más allá del ámbito municipal (baste decir que la única agrupación de electores que ha logrado entrar al Congreso de los Diputados es Teruel Existe<sup>57</sup>).

En consecuencia, la única manera de convertirse en representante es a través de los partidos políticos. Tras esto, el diputado puede desmarcarse de su partido y actuar libremente, pero eso le acarreará la imposibilidad de volver a formar parte de las listas, desincentivando tal posibilidad.

En este sentido, un reciente y exhaustivo estudio sobre la disciplina partidista en el Congreso de los diputados demostró como los casos en que los diputados deciden abandonar su grupo parlamentario han ido a menos con el paso de los años, en parte debido a la consolidación del sistema de partidos en España y también a la promulgación de normas contra el transfuguismo: por ejemplo, los diputados sólo pueden inscribirse en un grupo parlamentario durante los 5 primeros días de la legislatura según el artículo 24 del Reglamento del Congreso de los Diputados. De esta

---

<sup>56</sup> Rubio, F. 2014. “Defectos de forma”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, 143.

<sup>57</sup> Moreno, M. A. (11 de noviembre de 2019). La agrupación de electores de Teruel Existe hace historia al ser la primera que llega al Congreso. *Heraldo de Aragón*.

forma, desde la primera legislatura (1979-1982) hasta la décima (2011-2015) el número de cambios de grupo parlamentario han sido los siguientes: 19, 4, 43, 3, 1, 9, 8, 5, 4 y 4<sup>58</sup>.

Este estudio concluía lo siguiente: “la búsqueda de la permanencia en el cargo ante la centralidad existente a la hora de elaborar las listas electorales, la obtención de recompensas y la imposición de sanciones posibilitan que la dirección de los partidos políticos pueda imponer una disciplina de comportamiento entre sus diputados (Sánchez de Dios, 1996). Solo cuando los parlamentarios consideran que es más beneficioso seguir la opinión de los electores que la del partido, o cuando no piensan proseguir con su carrera política, tienden a alinearse con los votantes (Piketty, 2000) o a actuar de acuerdo a su propia conciencia”<sup>59</sup>.

### **5.3. JURISPRUDENCIA SOBRE LA POTESTAD SANCIONATORIA**

Aunque acabamos de comprobar como la disciplina de voto en el seno de los grupos parlamentarios es una consecuencia natural de la arquitectura legal e institucional española, es pertinente conocer también la jurisprudencia al respecto.

En primer lugar, cabe mencionar la STC 226/2016, de 22 de diciembre, que aclara la doctrina del Tribunal Constitucional con respecto al ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los afiliados a partidos políticos. En este caso, se planteaba si la libertad de expresión de un afiliado puede verse limitada a través del ejercicio de la potestad disciplinaria cuando su ejercicio va contra el interés del partido al que pertenece.

El Tribunal recuerda que “nuestra doctrina ha venido sosteniendo de forma constante que un partido político es una forma de asociación que se sitúa bajo las previsiones del art. 22 CE (STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1)”. Esta fórmula busca garantizar la mayor independencia posible para los partidos políticos, lo cual “ha justificado también un control meramente formal de la potestad sancionadora de los partidos que conducía a excluir, como criterio general, un examen sobre el alcance de tal potestad sancionadora cuando la misma incidía en el ejercicio de los derechos de los afiliados, ya sean estatutarios, legales o incluso constitucionales” (FJ 6).

---

<sup>58</sup> Sánchez, G. y Cuevas, J.C. 2017. “La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos”. Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid, 196-198.

<sup>59</sup> Ibid., 214-215.

A pesar de esta visión de los partidos políticos como asociaciones, “la especial condición constitucional que el art. 6 CE confiere a los partidos políticos impide que puedan considerarse meras personas jurídico-privadas titulares del derecho de asociación contemplado en el art. 22 CE” (FJ 6). Es decir, debe tenerse en cuenta su papel en la expresión del pluralismo político y la conformación de la voluntad popular, así como la exigencia de que su estructura y funcionamiento internos sean democráticos. Esto último se vehicula a través de la participación de los afiliados en la vida orgánica del partido.

Por último, la cohesión interna y la consecución de los fines del partido, que el afiliado acepta al integrarse voluntariamente en él, justifica “el deber de preservar la imagen pública de la formación política a la que pertenecen, y de colaboración positiva para favorecer su adecuado funcionamiento. En consecuencia, determinadas actuaciones o comportamientos (como, por ejemplo, pedir públicamente el voto para otro partido político) que resultan claramente incompatibles con los principios y los fines de la organización pueden acarrear lógicamente una sanción disciplinaria incluso de expulsión” (FJ 7).

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha admitido ciertas restricciones de los derechos fundamentales de aquellas personas afiliadas a partidos políticos, especialmente cuando ocupan cargos públicos, teniendo en cuenta que la pertenencia a los mismos es voluntaria y que cumplen una importante finalidad constitucional.

Aunque el TC parece contrapesar este poder de los partidos con la participación de sus afiliados en el funcionamiento interno del partido, exigencia proveniente del artículo 6 de la Constitución, lo cierto es que este principio ha tenido poco desarrollo legislativo: la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, apenas reproduce el contenido de la Ley Fundamental en su artículo 7 y se remite casi por completo a las fórmulas de participación que fijen los estatutos de los partidos. Vemos aquí como el legislador ha decidido dar a los partidos un amplio margen de autoorganización, postura a la que se adhiere el TC al restringir el juicio a la potestad sancionadora de los partidos.

En cuanto al tratamiento jurisprudencial concreto de la disciplina de voto, el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado. En consecuencia, nos remitimos al Tribunal Supremo, que ha abordado la cuestión en la STS 1179/2019, de 11 de abril.

En esta sentencia se plantea la demanda de una diputada autonómica que había sido expulsada de su partido por afirmar en foros y reuniones del partido que votaría en contra de los presupuestos generales, desobedeciendo la disciplina de voto, aunque finalmente votó a favor. En la demanda alega la vulneración de sus derechos a la libertad de expresión, a la participación política y a la igualdad.

El Tribunal rechaza la demanda y entiende que no se ha vulnerado ninguno de los derechos alegados. Acerca del derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Constitución, afirma que “que los partidos políticos no puedan remover de su cargo a las personas elegidas en sus listas electorales para desempeñar un cargo público (en este caso, el de parlamentaria autonómica) no supone que estén obligados a mantenerlas en sus filas cuando las mismas incurren en conductas previstas en los estatutos como infracciones susceptibles de ser sancionadas con la expulsión del partido político” (FJ 7).

Para el Tribunal “el derecho a la participación política mediante la permanencia en un partido político en cuyo seno se desarrolla una actuación política no es un derecho incondicionado e ilimitado y debe decaer en los casos en los que, apreciadas las circunstancias concurrentes, deba prevalecer la libertad de organización y funcionamiento del partido político en la adopción de sanciones disciplinarias, como es el caso objeto de este recurso” (FJ 7). Por tanto, el Tribunal Supremo acepta que la ruptura de la disciplina de voto pueda acarrear la expulsión del representante de su partido.

## **6. CONCLUSIONES**

Podemos concluir que la representación política del pueblo surge en la Europa del siglo XIII, cuando ciertas localidades de cada reino empiezan a tener la capacidad de enviar un representante a las cortes con voz y voto, que tiene el deber la defensa de los intereses de la corporación que lo ha escogido. En esta época se entiende que el vínculo entre el representante y el representado es análogo al que se produce en un contrato de mandato, por lo que el representante es enviado a las cortes bajo juramento de lealtad y con instrucciones concretas sobre su actuación, sin que pueda salirse de estas.

Esta concepción perdura hasta que la concentración del poder en la figura del monarca durante el absolutismo hace cuestionar la excesiva sujeción de los representantes a sus localidades de origen, ya que prolonga en exceso la duración de las cortes y dificulta la

toma de decisiones al haber poco margen para el acuerdo entre los distintos representantes. En paralelo a esta crítica aparecen las teorías sobre el gobierno representativo, la soberanía nacional y la voluntad general, que finalmente se materializarán durante la Revolución francesa.

En las constituciones modernas, que tienen su punto de partida en la Constitución francesa de 1791, estas teorías son asumidas y se plasman en la proscripción del mandato imperativo de los representantes por considerarse que estos son representantes de toda la nación y no sólo del lugar por el que han sido escogidos y que el discernimiento del interés general de la nación requiere que estos puedan deliberar y acordar con libertad en el parlamento.

La visión de la representación política como libre de mandato entra en España ya desde la Constitución de 1812, si bien no se afirma expresamente hasta la Constitución de 1869. Finalmente, la Constitución de 1978 establece en su artículo 67.2 que “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”, y podemos encontrar preceptos similares en las constituciones actuales de Francia, Italia o Alemania.

Sin embargo, hay motivos para creer que esta fórmula que se repite en el Derecho constitucional de muchos países está vacía de contenido. Al haber libertad de mandato, la influencia de los ciudadanos sobre los representantes se reduce en la actualidad a las elecciones que se celebran periódicamente, pero los ciudadanos no son los únicos que pueden influir sobre los diputados.

El sociólogo Robert Michels comparó el funcionamiento de los partidos políticos de masas surgidos tras la implantación del sufragio universal con el de un ejército: “los conceptos esenciales allí enumerados por el *Roi Soleil* (rapidez de decisión, unidad de comando y estrictez de la disciplina) son igualmente aplicables, *mutatis mutandis*, a los diversos conglomerados de la vida política moderna, pues estos están en estado perpetuo de guerra latente”<sup>60</sup>. Y hay que tener en cuenta que esta observación, que se concreta en la conocida como ley de hierro de las oligarquías, es aún más pertinente en los sistemas políticos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, caracterizados por la constitucionalización de los partidos políticos.

---

<sup>60</sup> Michels, R. 1979. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorroutu ediciones. Buenos Aires, 86.

La Constitución española de 1978 es un buen ejemplo del papel central que juegan en la actualidad los partidos políticos: el artículo 68.2 requiere que los diputados se repartan entre las circunscripciones provinciales de acuerdo a su población, el 68.3 exige que la elección de representantes se haga atendiendo a criterios proporcionales. Esto obliga a establecer un sistema de listas, lo cual hace necesario a su vez que existan partidos que presenten esas listas. Estos dos preceptos permiten entender el artículo 6, que afirma que "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política".

Por tanto, el derecho a la representación política del artículo 23 se ejerce necesariamente a través de los partidos políticos. Si bien se dice también en el artículo 6 que "su estructura interna y funcionamiento serán democráticos", esta exigencia ha tenido poca concreción en la legislación, que da amplio margen de autoorganización a los partidos a través de sus estatutos. También el Tribunal Constitucional ha limitado severamente el enjuiciamiento de las decisiones internas y la potestad sancionadora de los partidos, entendiendo que su crucial función constitucional requiere que dispongan de una amplia autonomía.

En este contexto, podría parecer que la escueta previsión del artículo 67.2 de la Constitución garantizando la libertad de mandato de los representantes es, efectivamente, papel mojado. Es más, parecería que el sujeto encargado de ejercer la representación política ha dejado de ser el diputado individual para pasar a serlo el partido. Es irónicamente el partido quien tiene "libertad de mandato" fruto de las amplias facultades concedidas por la Constitución y la Ley, mientras que el diputado está sujeto a su disciplina.

No obstante, un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional obliga a poner ciertas cautelas a estas afirmaciones. La más importante es que el representante, tras haber accedido al cargo público en las elecciones, tiene derecho a mantenerse en él durante el resto del mandato previsto en las leyes, sin que voluntades ajenas como los ciudadanos o los partidos puedan privarle del mismo. Esto también excluye la posibilidad de que un juicio político en una cámara representativa revoque su condición de diputado. Además, el representante tiene libertad para abandonar el grupo parlamentario al que pertenece y, si bien el TC admite ciertas formas de penalización del transfuguismo, existe un núcleo de derechos derivados de su función representativa

que no puede ser vulnerado. Por otra parte, la independencia del diputado respecto a los electores ha sido garantizada al confirmar el TC el carácter no vinculante del programa electoral.

Es decir, se puede afirmar que España encaja en el Estado de Partidos formulado por la teoría constitucional contemporánea, puesto que la constitucionalización de los partidos y la fuerte disciplina de voto de los representantes los sitúa sin duda en el centro del sistema político, pero este modelo (libertad de mandato en la teoría, disciplina de partido en la práctica) no ha sido llevado a sus últimas consecuencias, ya que el escaño sigue perteneciendo al diputado individual.

Suscribo la reflexión de Norberto Bobbio según la cual la representación de intereses particulares, que intentaron eliminar los revolucionarios franceses mediante la prohibición del mandato imperativo, sigue hoy plenamente vigente bajo la forma de representación de los intereses particulares de los partidos políticos. Es por esto que Bobbio sentencia que "jamás una norma constitucional ha sido tan violada como la prohibición de mandato imperativo; jamás un principio ha sido tan menospreciado como el de la representación política"<sup>61</sup>.

En mi opinión, esta constatación debería conducirnos a apostar por cambios constitucionales que, más que intentar alcanzar una utópica libertad del representante, busquen reequilibrar los intereses que este tiene en cuenta al votar en el Parlamento, de forma que no sólo se guíe por los intereses partidistas sino también por los intereses de los ciudadanos. Con esa finalidad, creo que el cambio más importante sería acercarnos a un sistema basado en distritos pequeños y candidaturas individuales como el que rige en Reino Unido.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Fuentes documentales**

Álvarez, H. 2018. "La representación política de las Cortes de Castilla durante los Austrias". Revista de derecho UNED. Madrid. Disponible en: [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2018-22-7020/pag\\_111.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2018-22-7020/pag_111.pdf) [consultado el 1 de junio de 2020].

---

<sup>61</sup> Bobbio, N. 1986. *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura económica. México D.F.

Bauer, P. et al. 2018. "Model Parliament". En *Encyclopedia Britannica*. Encyclopedia Britannica, Inc. Chicago. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/Model-Parliament> [consultado el 1 de junio de 2020].

Bayona, B. 2007. "El periplo de la teoría política de Marsilio de Padua por la historiografía moderna". *Revista de estudios políticos*. Madrid. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45440> [consultado el 1 de junio de 2020].

Bobbio, N. 1986. *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura económica. México D.F.

Burke, E. 1774. *Discurso a los electores de Bristol*. Disponible en: <http://efrueda.com/textos/discurso-a-los-electores-de-bristol> [consultado el 1 de junio de 2020].

Cabreros, M. 1954. "El derecho de representación". *Salmanticensis*. Salamanca. Disponible en: <https://summa.upsa.es/pdf.vm?id=0000006220&page=1&search=&lang=es> [consultado el 1 de junio de 2020].

Ciudadanos. 2017. *Estatutos de Ciudadanos*.

Congreso de los Diputados. 1984. *Las actas de la ponencia constitucional*. Revista de las Cortes Generales. Madrid.

Criado, M. 2004. "Mandato imperativo y procura de los representantes en las cortes castellanas y en los parlamentos de los reinos históricos de Italia". *Revista de las Cortes Generales*. Madrid. Disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/351> [consultado el 1 de junio de 2020].

Da Cunha, T. y Chavira, R. 2009. *Introducción Histórica al Derecho Romano*. Lulu.com. Raleigh. Disponible en: <https://books.google.es/books?id=WCoKBgAAQBAJ> [consultado el 1 de junio de 2020].

De Padua, M. 2009. *El Defensor de la Paz*. Tecnos. Madrid.

De Villedeuil, P.C.L. Chastenot de Puységur, A.M.J. 1789. *Lettre du roi pour la convocation des Etats-généraux, à Versailles, le 27 avril 1789*. Imprimerie royale.

Disponible en: <https://books.google.es/books?id=TJKIx8RwS5cC> [consultado el 1 de junio de 2020].

Debray, R. 1994. *Vida y muerte de las imágenes. Historia de la mirada en Occidente*. Paidós. Barcelona.

Díez-Picazo, L. y Gullón, A. 2018. *Sistema de derecho civil*. Tecnos. Madrid.

Du Hamel, V.A. 1845. *Historia constitucional de la Monarquía española*. Uzal. Madrid. Disponible en: <https://books.google.es/books?id=IdTgviD6IzEC> [consultado el 1 de junio de 2020].

Fenichel, H. 1995. "Representation". En Ball, T. et al. *Political innovation and conceptual change*. Cambridge University Press. Cambridge.

Frank, T. 1919. "Representative Government in the Ancient Polities". The Classical Association of the Middle West and South. Monmouth.

Gales, J. 1834. *The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*. Gales & Seaton. Washington D.C. Disponible en: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s39.html> [consultado el 1 de junio de 2020].

García-Trevijano, A. 2010. *Teoría Pura de la República*. El Buey Mudo. Madrid.

Georges Lefebvre. 1939. *1789: Revolución Francesa*. Universidad de Chile. Santiago.

Guzmán, J.J. 2013. "La formación histórica de la representación". Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares. Disponible en: [https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/20092/formacion\\_guzman\\_AFDU\\_A\\_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/20092/formacion_guzman_AFDU_A_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [consultado el 1 de junio de 2020].

Hobbes, T. 1980. *El Leviatán*. Editora Nacional. Madrid.

Kelsen, H. 1934. *Esencia y valor de la democracia*. Labor. Barcelona.

Kelsen, H. 1992. *Compendio de Teoría general del Estado*. Colofón. México. D.F.

King-Hall, S. 1954. *The duties of a Member of Parliament by the RT. Hon. Sir Winston Churchill K.G., M.P.* Parliamentary affairs.

Leibholz, G. 1929. *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*. De Gruyter. Leipzig.

Leibholz, G. 1971. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid.

Loewenstein, K. 1970. “Roma y la teoría general del Estado”. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid.

Maciá, P.M. (20 de febrero de 2015). El PPCV notifica a Ferrando su expulsión una semana después de hacerla pública. *Las provincias*. Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/orihuela/201502/20/ppcv-notifica-ferrando-expulsion-20150220003908-v.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F> [consultado el 1 de junio de 2020].

Maiz, R. 1991. “Estado constitucional y Gobierno representativo en E.J. Sieyès”. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=229&IDA=16649> [consultado el 1 de junio de 2020].

Manso, C. (1 de enero de 2017). Guía para no equivocarse al votar en el Congreso de los Diputados. *ABC*. Disponible en: [https://www.abc.es/espana/abci-guia-para-no-equivocarse-votar-congreso-diputados-201705312254\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-guia-para-no-equivocarse-votar-congreso-diputados-201705312254_noticia.html) [consultado el 1 de junio de 2020].

Marshall, J. 2019. *The whipping system and free votes*. Institute of government.

Mayor, L. (31 de mayo de 2017). Rajoy se equivoca al votar en el presupuesto más ajustado de la historia. *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20170531/423081739247/rajoy-equivoca-votar-enmienda-presupuesto-ajustado-historia.html> [consultado el 1 de junio de 2020].

Merello, I. 2005. “La máxima ‘Quod omnes tangit’: una aproximación al estado del tema. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*. Valparaíso. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0716-54552005000100008&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0716-54552005000100008&script=sci_arttext) [consultado el 1 de junio de 2020].

Michels, R. 1979. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu ediciones. Buenos Aires.

Miquel, J. 2016. *Derecho romano*. Marcial Pons. Madrid.

Montesquieu. 1906. *El espíritu de las leyes*. Facultad de filosofía y letras de Sevilla. Sevilla. Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf> [consultado el 1 de junio de 2020].

Moreno, M. A. (11 de noviembre de 2019). La agrupación de electores de Teruel Existe hace historia al ser la primera que llega al Congreso. *Heraldo de Aragón*. Disponible en: <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/teruel/2019/11/11/resultados-elecciones-2019-la-agrupacion-de-electores-hace-historia-al-ser-la-primera-que-llega-al-congreso-1343282.html> [consultado el 1 de junio de 2020].

Partido Popular. 2017. *Estatutos del PP* (18 Congreso popular).

Partido Socialista Obrero Español. 2017. *Estatutos Federales del PSOE* (39 Congreso).

Pinar, C. (20 de mayo de 2020). Lastra se confunde y vota 'abstención' y dos diputados de Vox votan 'sí' a la prórroga del estado de alarma. *20 Minutos*. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4264662/0/lastra-se-confunde-vota-abstencion-lugar-si-prorroga-alarma/> [consultado el 1 de junio de 2020].

Podemos. 2015. *Estatutos de Podemos*.

Porres, R. *Biografía de Rodrigo de Tordesillas*. Real Academia de la Historia. Madrid. Disponible en: <http://dbe.rah.es/biografias/8797/rodrigo-de-tordesillas> [consultado el 1 de junio de 2020].

Redacción. CC sanciona a Ana Oramas con 1.000 euros por la "indisciplina" de voto en la investidura. (13 de enero de 2020). *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europapress.es/islas-canarias/noticia-cc-sanciona-ana-oramas-1000-euros-indisciplina-voto-investidura-20200113195525.html> [consultado el 1 de junio de 2020].

Redacción. Ciudadanos expulsa a dos concejales por desobedecer al partido y hacer alcaldesa de Santa Cruz de Tenerife a la candidata del PSOE. (10 de julio de 2019). *ElMundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2019/07/10/5d25aa56fdddf31818b458e.html> [consultado el 1 de junio de 2020].

Redacción. El PP impone una nueva multa a Celia Villalobos por romper la disciplina de voto en una resolución sobre el aborto. (5 de marzo de 2014). *Europa Press*.

Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-pp-impone-nueva-multa-celia-villalobos-romper-disciplina-voto-resolucion-aborto-20140305144425.html>

[consultado el 1 de junio de 2020].

Redacción. El PSOE aplica la multa máxima a los diputados del 'no' a Rajoy. (7 de diciembre de 2016). *eldiario.es*. Disponible en: [https://www.eldiario.es/politica/Grupo-Socialista-diputados-Rajoy-recurriran\\_0\\_588292007.html](https://www.eldiario.es/politica/Grupo-Socialista-diputados-Rajoy-recurriran_0_588292007.html) [consultado el 1 de junio de 2020].

Redacción. El PSOE expulsa a dos concejales de Estella por apoyar la moción de censura con EH Bildu. (10 de marzo de 2020). *Infolibre*. Disponible en: [https://www.infolibre.es/noticias/politica/2020/03/10/el\\_psoe\\_expulsa\\_dos\\_concejales\\_estella\\_por\\_mocion\\_censura\\_con\\_bildu\\_104812\\_1012.html](https://www.infolibre.es/noticias/politica/2020/03/10/el_psoe_expulsa_dos_concejales_estella_por_mocion_censura_con_bildu_104812_1012.html) [consultado el 1 de junio de 2020].

Redacción. El PSOE expulsa del partido a la alcaldesa de Cartagena y a los concejales que pactaron con PP y Cs (21 de agosto de 2018). *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190821/464202118805/psoe-expulsa-partido-alcaldesa-cartagena-concejales-pactaron-pp-ciudadanos.html> [consultado el 1 de junio de 2020].

Rousseau, J.J. 1999. *El contrato social o principios de derecho político*. Elaleph.com.

Rubio Llorente, F. 1993. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Rubio Llorente, F. 1995. "Parlamento y Ley". Anuario Jurídico de la Rioja. Logroño.

Rubio, F. 2014. "Defectos de forma". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid.

Sánchez, G. y Cuevas, J.C. 2017. "La disciplina partidista en el Congreso de los Diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid.

Schmitt, C. 1990. *Sobre el parlamentarismo*. Tecnos. Madrid.

Schmitt, C. 1996. *Teoría de la Constitución*. Alianza. Madrid.

Sieyès, E.J. 1789. *¿Qué es el Tercer Estado?* Disponible en: <https://borisbarriosgonzalez.files.wordpress.com/2011/09/sieyes-que-es-el-tercer-estado.pdf> [consultado el 1 de junio de 2020].

Tomás, N. (6 de mayo de 2020). Nuet se desmarca del 'no' de ERC y se abstiene en la prórroga de la alarma. *ElNacional.cat*. Disponible en: [https://www.elnacional.cat/es/politica/coronavirus-nuet-desmarca-erc-abstiene-prorroga-alarma\\_500403\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/politica/coronavirus-nuet-desmarca-erc-abstiene-prorroga-alarma_500403_102.html) [consultado el 1 de junio de 2020].

UNESCO. 2013. *Los “Decreta” de León de 1188 – El testimonio documental más antiguo del sistema parlamentario europeo*. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/> [consultado el 1 de junio de 2020].

Vox. 2020. *Estatutos de Vox*.

## **Legislación**

Carta Magna

Códex.

Código de Derecho Canónico.

Constitución de los Estados Unidos de América.

Constitución española de 1812.

Constitución española de 1837.

Constitución española de 1845.

Constitución española de 1868.

Constitución española de 1876.

Constitución española de 1931

Constitución española de 1978.

Constitución francesa de 1791.

Constitución francesa de 1958.

Constitución italiana de 1948.

Decretos de las Cortes de León de 1188.

Digesto.

Estatuto Real de 1834.

Instituciones.

Ley 39/1978, de 17 de julio.

Ley Fundamental de la República Federal Alemana.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio.

Recall of MPs Act 2015.

### **Jurisprudencia**

STC 10/1983, de 21 de marzo.

STC 5/1983, de 4 de febrero.

STC 298/2006, de 23 de octubre.

STC 119/1990, de 21 de junio.

STC 49/2008, de 9 de abril.

STC 101/2008, de 24 de julio.

STC 123/2017, de 2 de noviembre.

STC 141/2017, de 30 de noviembre.

STC 151/2017, de 21 de diciembre.

STC 159/2019, de 12 de diciembre.

STC 226/2016, de 22 de diciembre.

STS 1171/2019, de 11 de abril.