



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo de Fin de Grado

“”El mandato imperativo frente a la disciplina de voto”

Autor/es

ÁNGEL YUBERO MENDOZA

Director/es

CARLOS JAVIER RUBIO POMAR

Facultad de Derecho  
2024

# **ÍNDICE**

<b>I.INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>II.EL MANDATO DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA CE.....</b>	<b>4</b>
<b>III.LA DISCIPLINA DE VOTO.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. TENSIÓN ENTRE EL ARTÍCULO 67 CE Y LA DISCIPLINA DE VOTO.....</b>	<b>10</b>
1. ¿EJERCE LIBREMENTE SU CARGO EL PARLAMENTARIO?.....	10
2. PRESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA PRÁCTICA DEL MANDATO REPRESENTATIVO.....	13
3. UNIDAD DE VOTO Y NORMATIVA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	16
4. BASES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	18
<b>V. IRRUPCIÓN DEL TRANSFUGUISMO.....</b>	<b>20</b>
<b>VI. VISIÓN DE LA SOCIEDAD.....</b>	<b>22</b>
<b>VII. CONCLUSIÓN.....</b>	<b>23</b>
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>25</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

- **CE** = Constitución Española
- **UCD** = Unión de Centro Democrático
- **PSOE** = Partido Socialista Obrero Español
- **PP** = Partido Popular
- **EPP** = Estatutos del Partido Popular
- **TC** = Tribunal Constitucional
- **LOREG** = Ley Orgánica de Régimen Electoral
- **LOPP** = Ley Orgánica de Partidos Políticos
- **RGPSOE** = Reglamento del Grupo Parlamentario PSOE
- **RGPP** = Reglamento del Grupo Parlamentario PP
- **STC** = Sentencia del Tribunal Constitucional
- **UPN** = Unión del Pueblo Navarro
- **DUI** = Declaración Unilateral de Independencia

## **I. INTRODUCCIÓN**

Entre los temas presentes en el Derecho Constitucional el que aborda nuestro problema en cuestión no es de los más llamativos, destaca pocas veces y sobre todo lo hace cuando hay polémicas mediáticas en la esfera política, pero en el día a día del derecho constitucional y del derecho político podría ser uno de los temas más trascendentales y del que menos se conoce y se habla; este tema no es ni más ni menos que la libertad individual del parlamentario en su día a día para obrar en conciencia, el mandato representativo frente a la disciplina de voto.

Personalmente he elegido este tema porque, como exponíamos, no es un tema del que se hable muy a menudo porque la preponderancia de los partidos políticos supera en muchas ocasiones el espacio que nuestra constitución otorga a los que han sido elegidos como nuestros representantes.

A pesar de ser una cuestión poco debatida en sí, no es novedosa, ha sido discutida en muchas ocasiones tanto por la doctrina como por nuestra jurisprudencia constitucional, pero si algo debemos destacar en los tiempos actuales es que si se ha puesto de moda no es por la defensa de la libertad del parlamentario sino por el fenómeno del transfuguismo, tan criticado en la actualidad sobre todo por los grandes partidos políticos.

El trabajo está estructurado en seis epígrafes, en los primeros trataremos de acercarnos a grandes rasgos a las dos vertientes de la problemática, por un lado veremos que es el mandato representativo y la prohibición del mandato imperativo que establece la constitución, y por otro lado veremos en que consiste la dinámica de la disciplina de voto impuesta por los partidos políticos a sus miembros en los parlamentos.

A continuación nos adentraremos a ver el conflicto de forma más directa y siempre desde la esfera de la libertad individual del parlamentario, analizaremos las condiciones de acceso y permanencia de los mismos, las regulaciones que poseen los partidos acerca de la disciplina y a unidad de voto, y analizaremos que nos marca la jurisprudencia constitucional en un subepígrafe, además de ir haciéndolo en todo el trabajo.

Para terminar podremos pararnos a hablar del problema, que como decíamos está tan de moda actualmente, el transfuguismo, y también intentaremos dar voz al pensamiento ciudadano acerca del casi mandato de partidos que se ha impuesto en nuestra política.

Por último, en la conclusión trataremos de darle alguna respuesta a los problemas planteados.

## **II. EL MANDATO DE LOS PARLAMENTARIOS EN LA CE**

Partiendo de la cúspide de nuestra pirámide normativa, la Constitución Española de 1978, debemos fijarnos donde establece nuestra constitución la soberanía; de esta forma el artículo 1.2 nos dice lo siguiente: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del estado”.

Debemos entender esta expresión de soberanía nacional como soberanía popular, olvidando la diferencia establecida entre ambas por Carré de Malberg<sup>1</sup>, ya que se ha trascendido entre la tradicional distinción entre pueblo y nación, y en las actuales democracias los términos se emplean de forma indistinta.

Así pues, la Constitución Española (CE), consagra al pueblo español como fuente de la que emanan la totalidad de los poderes del Estado, si bien esta soberanía no se ejerce de forma directa por el pueblo sino a través de un gobierno representativo que encarna la autoridad y a través de un poder legislativo formado a partir de la elección del pueblo de sus representantes. Además, al pueblo se le reconoce el poder de participar en los asuntos públicos de forma directa, (junto con la participación a través de sus representantes elegidos), como dicta el art.23 CE: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

Como decíamos, es el pueblo ejerce su soberanía por medio de sus representantes, en este caso por medio de las Cortes Generales, que como establece el art.66 CE: “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”, y para hablar del modelo de mandato que ejercen los representantes elegidos por los ciudadanos debemos conectar este artículo con el art.67.2 CE: “Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por el mandato imperativo”, (el cual construye el mandato presente en nuestra Constitución a través de una prohibición que luego comentaremos).

De ambos artículos se deriva que nuestra constitución, por medio de la negación del mandato imperativo reivindica como propio el mandato representativo. Este recurso a la negación del

---

<sup>1</sup> En su Teoría general de Estado Carré de Malberg opone el concepto de soberanía nacional y soberanía popular, siendo nacional aquella soberanía una e indivisible que no puede atribuirse a ningún ciudadano de forma individual sino que recae en la Nación; y siendo popular aquella soberanía refleja indistinta e igualmente en todos los ciudadanos.

mandato imperativo para afirmar el representativo no solo es visible en la carta magna española, sino que podemos verlo en otros textos constitucionales como el francés o el italiano.<sup>2</sup>

Mientras que el mandato imperativo, propio de regímenes anteriores a la revolución francesa, revestía a los representantes de las cámaras como meros delegados, nuestro mandato representativo implica un pacto de confianza entre ciudadano y representante que aporta una mayor autonomía y libertad al mismo; ya que el parlamentario deberá decidir acerca de los asuntos bajo su propio juicio o razón, sin tener las directrices marcadas por sus electores.

Esto supone que el parlamentario no se debe al ciudadano o conjuntos de ciudadanos que le han votado, ni tampoco debería deberse a los intereses del partido al que pertenece o bajo las siglas en las que se presentó; este se debe a la voluntad nacional, es decir, a la de todos los españoles en atención al interés general.

Si bien, de acuerdo con el mandato representativo el parlamentario goza de cierto margen de libertad e independencia frente a las directrices de los electores, lo que no puede el parlamentario es desempeñar su cargo ignorando a los mismos. Atendiendo al panorama político actual parece que el parlamentario ejerce la función de representante de un partido político y no del ciudadano; por tanto no debemos olvidar lo comentado antes, es impensable plantear la figura del parlamentario en nuestro ordenamiento constitucional sin situarnos alrededor del art.23.1 CE, ya que la participación política de los ciudadanos por medio de los representantes es el antecedente lógico y natural de la figura del parlamentario.

Esta postura la refleja con claridad el Tribunal Constitucional en una de sus sentencias: “los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos —y no de ninguna organización como el partido político—, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores, que la expresan a través de elecciones periódicas como es propio de un Estado Democrático de Derecho, y no de la voluntad del partido político”<sup>3</sup>, de esta forma, como bien dice María Martín, “esta es la principal razón por la que se prohíbe el mandato imperativo, para que la permanencia o no en su cargo de los representantes dependa de la voluntad de los electores, en virtud de su derecho de participación política”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Artículo 67 de la constitución italiana: “Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno” o artículo 58 del texto constitucional francés: “Todo mandato imperativo es nulo”

<sup>3</sup> STC 5/1983 de 4 de febrero, sobre destitución de concejales y permanencia en el cargo.

<sup>4</sup> MARTÍN SÁNCHEZ, M, “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español”, en Revista Justicia Electoral, Vol.1 Nº 6, 2010, p.223-238.

Llegados a este punto entramos en la problemática que surge acerca de la prohibición del mandato imperativo y que abordaremos a lo largo del trabajo, los partidos políticos.

Este mandato representativo que establece la CE se puede ver trabado por el llamado “estado de partidos”, y es que debemos reflexionar si esta dinámica no constituye por sí misma un mandato imperativo y por tanto mientras que como hemos expuesto nuestro ordenamiento jurídico establece unas bases acerca del mandato de los representantes de nuestras cámaras, en la práctica vivimos en un mandato imperativo (o mandato de partidos) camuflado, socavando la supremacía del parlamento y haciendo impracticable por tanto las disposiciones del art.67.1 CE.

### **III. LA DISCIPLINA DE VOTO**

Es habitual escuchar hablar tanto en la televisión como en prensa o en la misma sociedad de “a pie” sobre la disciplina de voto; sobre todo en los últimos meses en los que ha estado presente en la política española la llamada de algunos grupos a los diputados, del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, para que rompieran la misma a la hora de votar la Ley de amnistía, pero ¿realmente sabemos que es la disciplina de voto?.

Tal y como la encontramos definida en la Real Academia de la Lengua, la disciplina de voto se entiende como “El deber de los miembros de un partido de votar conforme a las directrices o indicaciones de este”. Como vemos ya la misma definición de disciplina de voto se contrapone de forma frontal a la idea del mandato representativo presente en nuestro texto constitucional, puesto que ¿si el parlamentario debe ejercer su cargo sin seguir las instrucciones impuestas por sus electores, porque debería en cambio seguir las directrices de su partido político?.

No es una pregunta baladí, puesto que la misma se la pregunta se la habrán hecho la mayoría de españoles alguna vez en su vida, la respuesta radica en la conversión de la política en un sistema de partidos, en el que los diputados y senadores se han convertido en instrumento más del partido; de forma individualizada son solo votos, solo podemos comprender su labor atendiendo al grupo parlamentario (que en la actualidad se ha convertido en la institución más importante dentro de las cámaras de representación), incluso dentro del propio grupo

encontramos a una persona que guía el sentido de la votación<sup>5</sup> que deben seguir cada uno de los parlamentarios que lo conforman acrecentando aún más la idea de que las atribuciones independientes e individuales que caracterizan el mandato representativo se han desvirtualizado y se han transferido todas ellas al grupo parlamentario que decide por el conjunto de miembros electos por el partido político.

Esta disciplina de voto presente como decimos en los grupos parlamentarios ha echado raíces en nuestra política, ya que nuestro sistema presenta el terreno perfecto para que germine dicha semilla.

Lo podemos ver en los indicadores para medir el grado de disciplina de partido que nos muestran Juan Carlos Cuevas y Gema Sanchez (profesores de la Universidad Complutense), y que nuestro sistema cumple todos ellos:

- Por un lado encontraríamos las características del sistema político, un sistema el español caracterizado por un bipartidismo perfecto durante muchos años y en un tiempo más reciente por un bipartidismo imperfecto hace que las figuras centrales de la política sean dos o tres cabezas de partido controlando grandes grupos parlamentarios en los que se implanta una férrea disciplina que gira en torno al líder.
- Otro factor que influye es el sistema electoral, configurado, el nuestro, por listas cerradas y bloqueadas que hacen preso al parlamentario de sus partidos.
- También depende esta disciplina de las normativas internas de los partidos políticos, como por ejemplo los estatutos<sup>6</sup> o códigos éticos y de conducta, además de la normativa de la cámara, la cual no prohíbe la aprobación por parte de los grupos de reglamentos internos que reafirman la obligación de acatar el sentido del voto marcado por el partido.
- Y para terminar, es relevante a su vez la situación de la agenda política del momento, ya que en la actualidad esta coyuntura es de polarización y crispación máxima, así pues el status quo de partidismo presente en el congreso y senado hace que los parlamentarios se impliquen más por sus partidos políticos olvidando en gran manera de que su principal función es velar por el interés general.

---

<sup>5</sup> Gestos que realiza un miembro de cada grupo parlamentario para marcar el sentido de voto en el momento de cada votación levantando una mano, un dedo es “sí”, dos dedos “no”, tres dedos “abstención”.

<sup>6</sup> En los Estatutos Federales del Partido Socialista Obrero Español, por ejemplo, lo encontramos recogido en su artículo 86, se determina como falta muy grave: “Actuación, por acción u omisión, en contra de acuerdos adoptados por los órganos de dirección del Partido”.



A pesar de que parezca que la imposición de la disciplina de voto rompe con el mandato representativo articulando una especie de mandato de partidos, también encontramos opiniones que defienden la idoneidad de esta medida y de una gran involucración de los partidos políticos en la labor y gestión de representación ciudadana en las cámaras.

Estas voces consideran que la disciplina de partido ha sido clave a la hora de asentar la democracia en nuestro país, así como de configurar a los partidos políticos como piezas clave en el panorama político. Entienden que la misma favorece a impedir el bloqueo institucional, favoreciendo así la gobernabilidad del país, ya que la relación entre el ejecutivo y el legislativo se hace más sencilla cuando los grupos parlamentarios actúan en unidad, teniendo que negociar únicamente con los líderes del mismo y asumiendo que el resto de integrantes responderán de la misma forma que sus dirigentes.

También defienden esta disciplina desde el punto de vista del elector. En nuestro sistema parlamentario y electoral en el que contamos con listas cerradas y bloqueadas la único que pueden analizar los votantes a la hora de ejercer su derecho a voto es si han cumplido con lo prometido cuando se presentaron a las elecciones, es decir, con su programa electoral, por tanto de forma implícita se requiere que los parlamentarios acaten el mismo y por lo tanto las directrices marcadas por su partido; justificando esto en que de forma real votamos a los partidos políticos y no a las personas.

Para ahondar más en su defensa te ejemplifican la perdición que conlleva renunciar a esta disciplina oculta instalada en los partidos políticos remontándose a los inicios de nuestra etapa democrática, a 1982. La ruptura sistemática de algunos diputados de UCD de la disciplina de voto construyeron una grieta dentro del partido centrista y terminaron por hacer estallar la presidencia de Adolfo Suarez y el breve mandato de Leopoldo Calvo Sotelo; estas grietas internas del partido producen una debacle electoral pasando UCD del 37 por ciento de voto al 6,7 por ciento en las elecciones de 1982.

Por último podemos hacer un ejercicio de derecho comparado viendo cómo se aborda la disciplina de voto en el resto de países.

En países como Estados Unidos podemos ver que esta disciplina es débil, tanto en el Partido Demócrata como en el Partido Republicano es frecuente ver como sus propios diputados votan en contra de propuestas legislativas presentadas por los mismos partidos.

En otros países como Reino Unido los partidos políticos deben hacer “encaje de bolillos” a la hora de las votaciones. Esto se debe a que el sistema electoral establecido no se parece a nuestras listas españolas, sino que se trata de un sistema uninominal por el que los electores británicos eligen a su representante en el parlamento por su circunscripción; esto hace que el contacto político-ciudadano sea más cercano y por tanto esté más comprometido con sus votaciones en el parlamento, ya que los ciudadanos pueden requerir quejas o propuestas a su representante para que estas sean votadas dentro del parlamento.

En esta encrucijada se encuentran los partidos políticos en el parlamento británico: mantener la línea programática de su partido sabiendo que no está presente una férrea disciplina de voto. A pesar de no contar con esta férrea disciplina, los partidos en la cámara sí que cuentan con un “whip”, que en los países del sistema Westminster<sup>7</sup> hace referencia a la persona del grupo político que trata de que los parlamentarios voten conforme al programa político y no conforme a su ideología o las pretensiones de sus votantes.

Si bien, no es un trabajo sencillo el de “whip”, y en la historia reciente de la política de Reino Unido se está viendo claro. Ejemplo tenemos muchos, uno claro se sufrió en 2019 en pleno proceso del BREXIT, Teresa May<sup>8</sup>, obtuvo un duro varapalo por parte de sus colegas de partido en la votación sobre el plan de salida de la Unión Europea propuesto por la primera ministra, varapalo ya que 118 tories votaron en contra. Incluso uno de los miembros encargados de mantener la disciplina en las filas del partido dejó su puesto, Gareth Jhonson, tanto por sentirse incapaz de mantener la votación de todos los tories, como por responsabilidad personal, ya que ni él mismo estaba de acuerdo con la propuesta planteada por su primera ministra.

---

<sup>7</sup> El sistema Westminster es una forma de gobierno de corte democrática formulada alrededor de la tradición gubernativa de Reino Unido. Es empleada mayoritariamente por Reino Unido y por los países que forman parte de las excolonias británicas.

<sup>8</sup> Teresa May es una política británica que ostentó el cargo de primera ministra desde el 13 de julio de 2016 al 24 de julio de 2019, dimitió del mismo en 2019 tras tres votaciones negativas por parte del parlamento a su proyecto de salida de Reino Unido de la Unión Europea.

#### **IV. TENSION ENTRE LA DISCIPLINA DE VOTO Y EL ART.67 CE**

Analizado en qué consiste la disciplina de voto, podemos considerar que existen opiniones diversas tanto en constitucionalistas, partidos políticos o en la sociedad en general. Como decíamos, si bien es cierto que la imposición de una gran disciplina de voto puede llegar a hacer los parlamentos más sencillos de organizar y por tanto allanar el terreno de la gobernabilidad, lo que realmente debemos analizar no es la conveniencia o no de la disciplina de voto, sino que está es compatible con lo establecido en la constitución y si la misma le permite al diputado o senador a desempeñar realmente su cargo o sin embargo se convierte en un escaño más bajo las siglas de un todopoderoso partido jerárquico.

##### **1. ¿EJERCE LIBREMENTE SU CARGO EL PARLAMENTARIO?**

Aunque con anterioridad ya hemos comentado que en la vida real los parlamentarios se encuentran coartados en sus funciones y deben seguir los mandatos del grupo parlamentario para evitar posibles males políticos futuros, y que en pocas limitadas ocasiones en el Congreso de los Diputados o el Senado hemos visto a los mismos incumplir tales directrices; lo más conveniente es analizar la teoría y compararla con la praxis parlamentaria.

Lo primero que debemos abordar es el acceso y la titularidad del escaño por parte de los parlamentarios. En este sentido tanto la CE como el TC son claros al respecto, el art.23.2 CE establece que los parlamentarios “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos”. Es decir, los parlamentarios no pierden su cargo a pesar de que pudieran ser expulsados del partido político por el que se presentaron en las elecciones, esta afirmación se extrae de los diferentes fallos del TC dirimiendo conflictos surgidos en el caso de diferentes concejales que abordaremos más adelante.

De esta forma, como decíamos en el apartado I sobre el mandato imperativo, el derecho a ejercer las funciones de parlamentario se consagra como la forma de participación política de los ciudadanos, el TC relaciona por una parte la relación representativa y la electoral de los ciudadanos, el fin claro es impedir una ilegítima y posible intromisión por parte de los partidos políticos acerca de la permanencia del diputado o senador en su puesto.

Pero el gran problema acerca de la libertad del parlamentario acerca de su permanencia en el cargo no se deriva tanto de su posible expulsión del hemiciclo (que ya hemos visto que lo cual resulta imposible), sino de su futura reelección para figurar en las próximas listas electorales.

En este sentido, lo más preciso es explicar brevemente la influencia del sistema electoral español en la dinámica de partidos y como esta configuración de las listas es el perfecto engranaje que poseen los partidos para que los parlamentarios no se salten la disciplina partidista.

Con excepción de las listas empleadas para las elecciones al Senado, así como las presentes en las elecciones municipales para los pequeños municipios<sup>9</sup>, las listas electorales en España son cerradas y bloqueadas, esto influye en que es el propio partido político el que decide quien va a ir en las listas electorales y en qué puesto va a ir cada persona. Este sistema implantado por la Ley Orgánica de Régimen Electoral de 1985 cede gran poder a los órganos de dirección de los partidos políticos, ya que si es el propio partido el que va a decir si vas a ir en la lista electoral o no en las próximas elecciones se disipa completamente la libertad del parlamentario para votar en contra de las directrices marcadas por la propia cúpula en el transcurso ordinario de la legislatura.

Es cierto que poseer listas desbloqueadas no va a hacer que los partidos pierdan directamente el control de sus parlamentarios, ya que en último término siempre pueden expulsar a sus miembros díscolos dejándolos fuera de los futuros comicios; pero lo que sí que aporta es una mayor oportunidad de que los políticos presentes en los parlamentos tengan un mayor perfil propio, puesto que al no depender en exceso su carrera política de las decisiones de las cúpulas de los partidos y al poder elegir directamente los ciudadanos a los candidatos directamente sin un orden de prelación establecido por los partidos, a la hora de sus funciones en el parlamento se dejarían llevar menos por los cantos de sirena de sus grupo, pudiendo mostrarse más proactivos a escuchar más las opiniones de la calle.

A modo de pregunta retórica, ¿si en la circunscripción de Zaragoza o de Albacete las listas hubieran sido abiertas, hubieran votado a favor los diputados a la ley de amnistía si su compañero de partido de la misma circunscripción hubiera votado en contra?.

Visto un poco el sistema de listas español, merece la pena pararnos a visionar como los partidos políticos “intramuros” configuran las listas electorales; sobre todo atendiendo a esa falsa “democracia interna” que se empezó a instaurar cuando parecía que los nuevos partidos a partir de 2015 iban a cambiar el futuro próximo de la política española.

En el PSOE, centrándonos en la elaboración de las listas para el Congreso de Los Diputados, en sus Normas reguladoras de los cargos públicos, la encontramos recogida en los art.57 a 59. En la teoría los afiliados puede parecer que tienen un gran

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 184 LOREG, en los municipios de entre 100 y 250 personas los electores podrán votar directamente a un máximo de cuatro personas de entre todos los partidos, de forma que estas listas no están bloqueadas, sino que pueden dar su voto directamente a cada una de las personas con independencia del partido presentado. Su funcionamiento es similar al empleado para las elecciones al Senado.

papel y que tienen capacidad de influencia, ya que la elaboración de las mismas comienza en las diferentes agrupaciones locales de la provincia, que propuesta de los militantes conforman una lista de personas que luego esalzada a al comité provincial para su posterior aprobación.

Hasta este punto podría parecer que poca influencia tiene la cúpula del partido y el grupo parlamentario para decidir los diputados que podrán ser elegidos por cada circunscripción; pero hay que tener en cuenta que una vez votadas las listas por el comité provincial estas pasan por la Comisión Federal de Listas (que tiene carácter nacional) y ésta puede incluir otros nombres en la lista que no hayan sido aportados por las agrupaciones locales y comité provincial. Teniendo en cuenta que la Comisión de Listas depende del aparato del partido es en este punto donde las listas se empiezan a configurar de manera que reflejen nombres de futuros parlamentarios fieles a la dirección y que no haya peligro de que cuestionen el voto a la hora de las iniciativas parlamentarias.

Y ya por último debemos fijarnos que después de este periplo que pasan las listas electorales del PSOE deben ser votadas por último por el Comité Federal, controlado casi al 100% por el Secretario General y futuro candidato a la Presidencia del Gobierno, aquí ya se disipa al completo la posible influencia de la militancia sobre quien quieren que sean sus posibles representantes en las elecciones y la listas se configuran a imagen y semejanza del líder del partido.

Ejemplos de modificaciones de listas porque los nombres llegados al Comité Federal no eran ajustados a los gustos de la dirección del partido podemos encontrar sin irnos muy lejos en el tiempo. Para las elecciones generales de julio de 2023 el Comité Federal modificó la lista resultante por el Comité Provincial de Zaragoza, cambiando el primer puesto de la misma de Oscar Galeano a la Ministra de Educación, Pilar Alegría sin importar la opinión del resto del partido territorial ni las votaciones de la militancia, así como las personas que figuraban en otros puestos de la lista.<sup>10</sup>

Fijándonos por otro lado en el otro partido con mayor arraigo y estructura nacional, el Partido Popular, ya en sus Estatutos Nacionales, en su artículo 19 se fija que todos los afiliados deberán respetar siempre la disciplina como compromiso ético<sup>11</sup>.

En la elaboración de las listas electorales al Congreso de Los Diputados prevista en el art.46 y ss. de sus Estatutos, a diferencia de en el PSOE ya ni se contempla la influencia de los afiliados para su elaboración. Estas normas prevén la elaboración de las listas a través de dos órganos colegiados, por una parte el Comité Electoral Provincial, que será el que configurará la lista en sí, y su posterior aprobación por el Comité Electoral Nacional, el cual podrá realizar todos los cambios en las listas presentadas que desee.

---

<sup>10</sup> “Ferraz impondrá a Lambán la cabeza de lista por Zaragoza para situar a Pilar Alegría” - EL CONFIDENCIAL, 7 de junio de 2023, Iván Gil.

<sup>11</sup> Estatutos del Partido Popular resultantes del XVI Congreso Nacional.

De esta forma, por lo que se recoge en los EPP podemos ver que estas listas se forman por un proceso de cooptación, en vez de por una votación de los miembros y afiliados del partido, ya que es el Comité Provincial el que la elaborará y decidirá, tanto los nombres de las personas, como el puesto de las mismas.

Finalmente, es el Comité Electoral Nacional el que decidirá acerca de la lista de cada circunscripción, por lo que como ocurría en el seno del PSOE, será la dirección nacional la que controle que los futuros parlamentarios no puedan ser personas que no convenzan a aquellos que están llamados a marcar la disciplina de voto.

Pero a pesar de lo que ocurre en el PSOE, las crisis mediáticas sobre las listas electorales no son tan frecuentes, igual podemos achacar tal circunstancia a que tienen más asimilada la disciplina y el mando férreo de sus dirigentes, ya que haciendo propias las palabras del Presidente popular de La Rioja y entonces candidato, al resto de dirigentes populares, este dijo: “Yo soy el candidato y quien elabora la lista electoral, no puede haber imposiciones”.<sup>12</sup>

Por tanto, si el control absoluto del partido comienza ya en el proceso electoral, ya que al fin y al cabo decide el “politburó”<sup>13</sup> del mismo quien serán los parlamentarios que formen el hemiciclo, podemos entender que los parlamentarios nunca serán libres para ejercer las funciones de su escaño, siempre atenderán las necesidades del partido a la hora de las votaciones antes que el interés general que marca la CE, ya que en último término “del partido depende su sueldo a los siguientes cuatro años”.

## 2. PRESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA PRÁCTICA DEL MANDATO REPRESENTATIVO

A la hora de analizar la influencia de los partidos en la tarea parlamentaria lo primero de todo que debemos hacer es conocer el encaje legal y constitucional de los mismos.

En nuestro estado de derecho, como hemos repetido en varias ocasiones, la función parlamentaria y la representación por parte de los parlamentarios y en cierta medida de los partidos políticos encarna el derecho fundamental que tienen los ciudadanos españoles de participación en los asuntos públicos; siendo esta participación un medio de aproximación y participación de los ciudadanos a los órganos y a las decisiones del Estado, las cuales están legitimadas de forma directa a través de la voluntad popular.

Pero el principal problema radica en la instrumentación de esta representación, en la actualidad ésta está forjada por medio de los partidos políticos, y por ello los podemos encontrar recogidos en nuestro texto constitucional.

---

<sup>12</sup> «Yo soy el candidato y quien elabora la lista electoral, no puede haber imposiciones» - LA RIOJA, 23 de octubre de 2022, Juan Carlos Bendondes.

<sup>13</sup> Politburó hace referencia al comité en el que en la antigua Unión Soviética recaía la dirección política de la nación, y que en la actualidad se emplea para citar a los órganos de dirección más importantes de los partidos políticos.

De acuerdo con el art.6 CE: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”, además junto con las regulaciones acerca de los mismos que podemos encontrar en la LOREG, para completar el cuadro normativo de los partidos desde 2002 podemos encontrar la Ley Orgánica de Partidos Políticos, la LOPP.

Centrándonos en la CE, el art.6 reconoce tres funciones destacadas a los partidos políticos, por un lado la de expresar el pluralismo político, aunque si bien no son las únicas organizaciones capaces de encarnar esta función, los partidos son los encargados de establecer vínculos entre los ciudadanos y el estado, por medio de actividades y de los derechos básicos que reconoce la CE (expresión, comunicación, reunión...) expresan sus ideologías, las promueven y las contraponen con el resto. Pero no solo expresan el pluralismo político con la ciudadanía, sino también, como es lógico ante las instituciones, de forma clara se puede reconocer en la estructura de la oposición al gobierno, trabajando en un ideario que defender frente a la labor del ejecutivo.

Por otro lado, el mismo artículo otorga a los partidos la formación y manifestación de la voluntad popular, se trata de la función más importante que se reconoce a los partidos, y sin duda la que genera más inconvenientes en cuanto al asunto que estamos tratando, la libertad del mandato representativo. En la formación de la voluntad popular los partidos tienen un gran peso, promocionando las candidaturas electorales y siendo el nexo de unión entre los electores y el futuro poder político. Como establece Robert Michels, en la actualidad “el partido moderno consiste en la organización metódica de masas electorales basada sobre un programa”<sup>14</sup>. Pero el gran problema no es la labor preelectoral y electoral que realizan los partidos para configurar la voluntad popular, sino la labor que desempeñan una vez formada la misma y configuradas las elecciones, fase en la que los partidos debieran dar un paso al lado pero actúan a la inversa, formándose un estado de partidos que veremos a continuación.

Y para finalizar con las funciones constitucionales otorgadas a los partidos políticos tenemos la de ser instrumento de participación política, función ligada fuertemente con el art.23 CE acerca de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, tan repetido a lo largo del trabajo. Principalmente podemos reconocer esta función como una pasarela de los ciudadanos a las instituciones, recogen las preocupaciones de la población configurando programas, conceden el acceso a las personas interesadas a las elecciones, ponen en marcha la maquinaria electoral (incluso la

---

<sup>14</sup> Robert Michels, “Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna”, en editorial Amorrortu, 1972, p. 155-156.

supervisan por medio de apoderados e interventores) etc... Aunque debemos tener claro que no tienen el monopolio de tal participación, puesto que la ley reconoce tan bien esta participación por medio de las agrupaciones de electores, art.169 LOREG.

De esta forma y como adelantamos antes, el problema radica cuando en vez de encargarse de garantizar la representatividad de los cargos públicos, los partidos políticos consideran y ejercen como si fueran los titulares de los mismos.

Una vez configurados los diferentes parlamentos los partidos deben hacerse fuertes en las instituciones, sobre todo si en su objetivo se encuentra alcanzar el poder ejecutivo. Ante esta circunstancia en el horizonte de los partidos se coloca la unidad del voto, y se instaure necesariamente para ello la disciplina parlamentaria, que como hemos comentado, coarta la posibilidad del mandato libre de los representantes en los términos establecidos en la CE.

Los partidos de esta forma, por medio de su influencia por los grupos parlamentarios, el líder del partido, los reglamentos disciplinarios o el control económico de los recursos del grupo desde sus sedes fuera de las instituciones, se han convertido en los verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria dejando aun lado a los representantes de forma individual.

Es obvio que esta disciplina ataca de forma contundente al art.67 CE que prohíbe el mandato imperativo así como al art.71.1 CE que predica la inviolabilidad de diputados y senadores por las opiniones realizadas en ejercicio de sus funciones, el problema radica en que los partidos políticos no son órganos públicos (aunque la envergadura de sus funciones pueda parecer necesaria una mayor regulación de los mismos), sino que son entidades privadas de libre creación; y aunque todos los estatutos de los partidos políticos traten la disciplina de partido como lo hacen en relación a los afiliados no contradeciría el art.6 LOPP que obliga a los partidos a cumplir con el principio democrático y de legalidad; incluso en la misma ley en su art.8 cuando nos habla acerca de los deberes de los afiliados nos regula el deber de acatar los estatutos así como de los acuerdos adoptados por los órganos del partido.

En la línea jurisprudencial del TC también encontramos tensión en cuanto a la disciplina exigida por los partidos en su intromisión del libre desarrollo de los parlamentarios y lo dispuesto en la CE.

En dos líneas argumentales lo podemos ver en relación a sentencias del TC, por una parte en la STC 5/1983, sobre el cargo público representativo, reconociendo el “ius in officium” de los parlamentarios y que este se lesiona cuando se coarta el poder de representación de los cargos públicos.

Y por otra parte en la STC 243/1988 y STC 30/1997, en la que establecen que el parlamentario que decide no seguir con la disciplina de partido y prefiere votar en conciencia está jurídicamente protegido con el derecho de voto, y por tanto mantiene su inviolabilidad en cuanto al escaño.



Por tanto, el gran problema es que a pesar del conflicto entre partido y libertad individual del parlamentario para ejercer su cargo, el TC sólo confiere en último término como garantía de esa libertad la titularidad del escaño, no limita la libertad de los partidos para establecer mecanismos de control de la disciplina, sino que solo reconoce que nunca el partido podrá expulsar del hemiciclo al diputado o senador rebelde en su voto; eso sí, este parlamentario terminará sus días de forma probable en el Grupo Mixto.

### 3. UNIDAD DE VOTO Y NORMATIVA INTERNA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

No podríamos terminar de hablar de la intromisión de los partidos políticos en las instituciones sin hablar en profundidad acerca de los grupos parlamentarios, partido-grupo se ha convertido en el binomio perfecto con el que controlar y reducir la figura del parlamentario en sentido individual a un mero botón más.

Centrándonos sobre todo en los grupos parlamentarios de las Cortes Generales, encontramos su regulación en la CE y en los reglamentos de las mismas, y los mismos además de ser una parte importante de la estructura de los parlamentos se han convertido en la representación institucional de los partidos políticos.

Pero dejando a un lado su definición y regulación general, vamos a centrarnos en lo que realmente nos interesa a la hora de analizar su papel a la hora de jugar con el mandato representativo y la disciplina de voto que es su regulación interna; lo más importante que debemos destacar es que tanto la doctrina como algunos textos legales, como el art.27.5 del Reglamento del Senado<sup>15</sup>, confieren a estos total autonomía a la hora de su organización y funcionamiento, y por tanto les dotan de libertad para autorregularse normativamente a través de reglamentos internos, que son prácticamente secretos.

De esta forma, los reglamentos internos se convierten en una normativa dependiente de los estatutos de los partidos, y es que son los propios partidos los que desde sus propios órganos privados elaboran los mismos, en el PP desde 1989 corresponde al Comité Ejecutivo Nacional su redacción, y en el PSOE desde la crisis de partido de 1988 corresponde el control del grupo parlamentario a su Comité Federal.

Estos reglamentos y los estatutos privados de los partidos son los engranajes perfectos para crear una simbiosis entre los idearios y la organización del grupo parlamentario y el partido, siendo el parlamentario un figurante más de una estructura jerarquizada, sirviendo para acudir a comisiones y votar en los plenos; al fin y al cabo son los órganos de dirección de los grupos los que establecen las iniciativas parlamentarias

---

<sup>15</sup> Es preciso prestar atención a la escasa regulación existente acerca de la autonomía legislativa de los grupos parlamentarios, así como el silencio de la CE, la cuál no reconoce autonomía en materia parlamentaria de forma expresa a los grupos. Solamente encontramos regulación en el Reglamento del Senado y los reglamentos de alguna cámara autonómica como Asturias (art.34.3), Madrid (art.45) o Extremadura (art.37.2).

que se van a presentar, deciden que diputados van y qué comisiones y marcan la línea ideológica del grupo, tema tan importante que lo podemos ver regulado en los reglamentos de los dos partidos mayoritarios, por un lado el Reglamento del grupo socialista en el Congreso en su art.3 recoge que “se orientará por los compromisos adquiridos en el programa electoral del PSOE así como por las resoluciones aprobadas en el Congreso Federal del Partido y por las directrices emanadas del Comité Federal y de la Comisión Ejecutiva Federal”, o de forma menos explícita el art.4 del reglamento del grupo popular que establece “el compromiso de los miembros del grupo parlamentario en la defensa de los principios y líneas básicas del programa electoral con el que concurrieron a las elecciones”.<sup>16</sup>

Viendo que los grupos parlamentarios no son más que una ramificación del partido político como estructura no es de extrañar que se marque seguir a los parlamentario los principios, el programa y las directrices marcadas por los órganos propios del partido, consiguiendo que el grupo unánimemente exprese la voluntad y la voz del partido.

No es un tema menor pues que vista la importancia de la unidad de voto sea uno de los aspectos que deben estar recogidos en estos reglamentos, en el reglamento del grupo parlamentario socialista lo encontramos regulado en el art.77, por el que todos los miembros del grupo están sujetos a unidad de actuación y a la disciplina de voto<sup>17</sup>o, y en el reglamento del grupo popular, al no ser público no sabemos exactamente que recoge, pero atendiendo a sus estatutos que determina lo siguiente podemos suponer a ciencia cierta que lo encuentra regulado en su reglamento: “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” como infracción grave.

Estas calificaciones como infracción en los reglamentos parlamentarios, saltarse la disciplina de voto, se complementan con sendas sanciones disciplinarias impuestas por los grupos, que suelen ser monetarias, pero que dependiendo de la gravedad y la trascendencia se pueden complementar con la expulsión del grupo del parlamentario. Al ser asuntos mediáticos sabemos que las sanciones por no votar con el resto de compañeros en el GPSOE asciende a 600 euros, y además tenemos casos reales en los que lo podemos constatar, la sanción más sonora fue la impuesta a los 15 diputados que se saltaron la disciplina de voto en 2016 en la investidura a presidente del gobierno de Mariano Rajoy, puesto que la postura impuesta por el comité federal (como hemos comentado anteriormente fruto de esa simbiosis grupo parlamentario-partido, la estructura orgánica partidista es la que hace y deshace en las

---

<sup>16</sup> “El estatuto de los parlamentarios en contexto multinivel : las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, Cristina Pauner Chulvi, REVISTA DE DERECHO POLÍTICO UNED, Nº 78, 2010, p.233.

<sup>17</sup> “La disciplina partidista en el congreso de los diputados: el sistema legal español y los estatutos de los partidos políticos”, Sánchez Medero, G. y Cuevas Lanchares, J.C, Revistas española de derecho constitucional, 111, p.210.

instituciones) era la abstención y estos diputados por votar en contra fueron multados con la máxima sanción de 600 euros.

Por otro lado, en el otro gran partido, el PP, también encontramos casos mediáticos de sanciones por romper con la unidad del voto del grupo, uno de ellos fue las sanciones impuestas a Celia Villalobos, que rompió en varias ocasiones la disciplina de su partido, como en la votación de la reforma sobre la ley del aborto impulsada por el entonces Ministro de Justicia (Alberto Ruiz Gallardón), y le costó una sanción por parte de su grupo parlamentario de 500, incluso siendo en ese momento parte de la mesa de la cámara.

Pese a todo, los partidos se agarran a que la disciplina no es obligatoria, pese a que la tengan recogida en sus reglamentos y estatutos los diputados pueden romperla y solo serán sancionados o expulsados del grupo parlamentario, utilizan el argumento de que el diputado o senador es libre para acatarla o no con el fin de no afrontar que lo que realmente están regulando en contrario a la constitución.

#### 4. BASES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aunque en algún apartado ya hemos comentado alguna sentencia del TC, era necesario establecer un apartado en el que tratar de forma resumida la senda jurisprudencia que existe en cuanto a la intromisión de los partidos políticos en la esfera de los parlamentarios, aunque la gran mayoría se centran en conflictos del ámbito local.

Si tuviéramos que apuntar a la sentencia con más relevancia tendríamos que hacer referencia a la STC 5/1983, en la que el alcalde socialista de Andújar pide amparo al tribunal, ya que en virtud del art.11.7 de la ya extinguida Ley de elecciones locales 39/1978, el cual establecía lo siguiente: “Tratándose de listas que representen a Partidos Políticos, Federaciones o Coaliciones de Partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al Partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato.”, había sido cesado por parte del partido de su cargo de alcalde y de concejal.<sup>18</sup>

Esta sentencia termina dando la razón al alcalde, el cual reclama que en relación con el art.23.2, el amparo de este derecho no solo debe darse en el momento del acceso al cargo público sino también se debe mantener en momentos posteriores, además de argumentar la posible inconstitucionalidad del artículo de la Ley de Elecciones Locales. De forma que el TC establece en dicha sentencia que “el derecho a acceder a

---

<sup>18</sup> “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español”- Martín Sánchez.M, REVISTA JUSTICIA ELECTORAL, Vol.1 N°6, 2010, p.223.

los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido”.

En este sentido, el TC argumenta que el “*ius in officium*” de los parlamentarios, y de los concejales no solo se circunscribe al acceso al cargo sino a su permanencia y a su libre ejercicio de las facultades del mismo, ejemplo práctico que podemos ver en la STC 246/2012.

Otras sentencias que podemos ver y en las que podemos encuadrar la inviolabilidad del escaño del diputado o senador, por analogía, es la STC 36/1996, de la que podemos extraer la reflexión de que los titulares reales del derecho de acceso y permanencia en condiciones de igualdad de los parlamentarios, son los ciudadanos, por tanto no podrían ser expulsados, en nuestro caso por votar u opinar distinto a su partido. Y además, aunque se circunscribe al ámbito local, podemos extrapolar al ámbito de las cortes generales la STC 10/1983, en la que el TC en continuidad a lo alegado en la STC 5/1983, argumenta que “la vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta sin embargo a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia”. En toda representación hay una presunción de que la voluntad de representante y representado es la misma, por lo que se imputan los actos del representante a todos los representados. En este sentido, “la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella”.

De esta forma, y aunque la STC 31/1993 aporte un mayor respiro hacia los partidos frente a los parlamentarios, ya que en la misma a tenor de interpretar el art.196 a) LOREG y el art.23.2 CE, restringen la posibilidad de un concejal que había roto la disciplina de su partido, había abandonado el grupo, de ser alcalde, ya que al romper la disciplina y cambiar de grupo ya no tenía la consideración de cabeza de lista y por tanto no cumplía el requisito de la LOREG; pues a pesar de esta sentencia, vista la jurisprudencia del tribunal en las sentencias resumidas y en muchas más sentencias en el mismo término, se asegura como hemos comentado anteriormente el cargo del parlamentario a pesar de romper la disciplina de voto, argumentando en la línea opuesta al art.11.7 de la ley derogada<sup>19</sup>, nunca el partido podrá expulsar de su condición al parlamentario discolo, que en consonancia con derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos conservará el escaño.

---

<sup>19</sup> Ley 39/1978 de 17 de julio, de elecciones locales (disposición derogada)

## **V. IRRUPCIÓN DEL TRANSFUGUISMO**

Los partidos políticos, sobre todo la etapa más reciente, han tenido que hacer frente al problema del tráfuga, que de acuerdo con la RAE es aquella persona que abandona una organizaci3n pol3tica, empresarial o de otro g3nero, para pasarse a otra generalmente contraria. Esta problemática se vive, como ya hemos visto, ya que de acuerdo con los art.67, 77 y 23.2 CE el TC avala que aunque el representante sea expulsado de su formaci3n pol3tica y por tanto de su grupo parlamentario, pueda seguir formando parte del 3rgano de representaci3n; de esta forma ante la imposibilidad legal que tienen los partidos de resolver el problema optaron en 1998 por suscribir todos los partidos un Pacto Antitransfuguismo, que en sus inicios se encontraba reducido a las corporaciones locales (donde m3s se ven3an produciendo los casos de tráfugas que terminaban por dar el gobierno de la cooperaci3n a la opci3n pol3tica contraria), pero que en el a3o 2020 se volvi3 a reabrir y se aument3 su 3mbito de impacto a las esferas de los parlamentos auton3micos y las cortes generales, III Adenda denominada por la Comisi3n de seguimiento del pacto antitransfuguismo como “ACUERDO SOBRE UN C3DIGO DE CONDUCTA POL3TICA EN RELACI3N CON EL TRANSFUGUISMO EN LAS INSTITUCIONES DEMOCR3TICAS”.

Como es obvio, es normal la preocupaci3n de los partidos acerca del transfuguismo, puesto que ante la imposibilidad de regular el mismo se da pie a sus parlamentarios para que no sigan las directrices marcadas por los 3rganos del partido y en las instituciones voten en su propia consciencia y rompan la disciplina.

Entre los argumentos que dan los partidos acerca de las perversiones de no poner l3mites a los tráfugas en primer lugar destaca que los electores en realidad no votaron al tráfuga sino que votaron al partido pol3tico, ya que al contar nuestro sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas los electores no votaban a la persona sino al programa y a la ideolog3a determinada por el partido; tambi3n se puede alegar que la inviolabilidad del parlamentario por romper con el partido no encarna una representaci3n real, ya que hay texto legislativos como puede ser la LOREG en los que se relaciona la representaci3n con los partidos pol3ticos, por tanto el TC no ha querido explorar estas v3as para hacer frente al transfuguismo y se ha decantado por una interpretaci3n que da la espalda a las realidad pol3tica, y en contra de la voluntad popular (funci3n que encarnan los partidos pol3ticos seg3n nos establece el art.6 CE)

Por otro lado, aquellas personas que abandonan el partido son claras en su defensa, alegan que el mandato imperativo est3 prohibido por la CE, y por tanto mucho menos se puede deslizar un mandato de partidos, y aparte de argumentar con la protecci3n que les ofrece la CE y la jurisprudencia del TC, utilizan otros argumentos m3s llamativos que merece la pena comentar. Por una parte, pol3ticos tráfugas muy medi3ticos como Toni Cant3 o Francisco Fernandez Ord3ñez alegan que la culpa es del partido al que pertenecen que ha cambiado su ideario pol3tico, ya que ellos conservan el que llevaba el partido cuando se present3 a las elecciones, tambi3n la desaparici3n del partido, visible sobre todo en dos fuerzas que han tratado de instalarse en el centro pol3tico espa3ol como Ciudadanos o UCD, cuyos miembros

comenzaron a integrarse en otras formaciones vislumbrando el fracaso del proyecto o para terminar también está presente las tensiones con las cúpulas de los partidos, que al fin y al cabo es la principal razón para romper con la disciplina, que los parlamentarios aleguen que las directrices de la acción representativa no puede establecerse desde las ejecutivas nacionales en vez de por consenso de los parlamentarios del grupo.

Lo cierto es que a pesar de la implicación política en arrinconar el transfuguismo, ya sea a través del consenso entre los partidos por medio de pactos, o por medio de la reforma normativa, como a través del art.11.7 de la derogada Ley de elecciones locales, o la reforma del art.197 a) párrafo tercero por el que se pretendía aumentar el número de concejales necesarios para que triunfara una moción de censura contra un alcalde, si entre los proponentes había concejales que hubieran dejado de pertenecer a su grupo municipal originario, reforma que resultó inconstitucional en la STC 151/2017; el transfuguismo no es una cuestión del pasado y es palpable en la política de nuestro día a día.

Entre los ejemplos reales que podemos nombrar, el más impactante fue el famoso “Tamayazo” de 2003, en el que dos diputados socialistas de la Asamblea de Madrid, Eduardo Tamayo y María Teresa Saíz, desertaron de su grupo parlamentario una vez constituida la Asamblea siendo imposible por tanto hacer presidente a su compañero de partido Rafel Simancas y lograr el cambio de color político de la Comunidad de Madrid; la consecuencia fue que tuvieron que ir a repetición electoral y Rafel Simancas no logro la presidencia, todavía hoy se desconocen las causas que llevaron a estos dos diputados socialistas a en menos de un mes de concurrir a las elecciones bajo unas siglas cambiaran de posición e impidieran un gobierno de su partido.

Por poner un caso más actual, podemos fijarnos en el exdiputado del partido navarro UPN, Carlos García Adanero, que tras romper la disciplina de voto de su partido en el Congreso de los Diputados, que había pactado apoyar la reforma laboral del gobierno en 2022, pasaron al Grupo Mixto. Adanero, tras negar que tras su negativa y abandono del partido navarro hubiera una estrategia transfuguismo que culminara con su integración en las filas populares, en enero de 2023 reculó y fue el candidato del PP a las elecciones municipales en la ciudad de Pamplona.

A pesar del rechazo que genera el transfuguismo en la política española, que en muchos casos se asemeja directamente a la corrupción, para terminar con este epígrafe podríamos hacer una breve reflexión y pensar si en todos los casos el transfuguismo es un perjuicio para la sociedad y para la voluntad popular como alegan los partidos. Si por ejemplo en los peores años de la corrupción urbanística algún miembro del partido GIL hubiera sacado a la luz la corruptela del equipo de gobierno y hubiera roto con su partido ¿se le hubiera tachado de tráfuga en sentido peyorativo?, o si desde los partidos nacionales se hubiera criticado que un parlamentario responsable de los partidos del independentismo catalán hubiera votado de la DUI de 2017.

## **VI. VISIÓN DE LA SOCIEDAD**

La desafección política es un problema latente en nuestra sociedad, la gente no se siente cercana a las instituciones y mucho menos a los políticos, en especial la juventud, ya que de acuerdo con el Informe España 2023<sup>20</sup> de la Universidad Pontificia de Comillas, el 80% de los jóvenes no se sienten escuchados por políticos, se sienten ignorados por los gobiernos y con la sensación de no poder influir en las decisiones políticas ya que los políticos se preocupan más de problemas de la política interna que de las sensaciones de la población.

Podríamos decir que en la sociedad española se ha instalado la ecuación de las 5 D's: Decepción - Desconfianza - Desafección - Desconexión y finalmente interés.

Los motivos para este resultado son variados: la corrupción política, el nivel de crispación e intensidad presente en las sesiones de las cámaras de representación, el enfrentamiento político y la idea de que votar no sirve para nada porque al final es “lo mismo de siempre”. Finalmente esto nos lleva a una baja movilización electoral a la hora de elegir a nuestros representantes, en torno al 60%, esto quiere decir que cerca de un tercio de los ciudadanos ni siquiera sienten interés por involucrarse en el derecho que les otorga la CE.

En los últimos años se han dispuesto mecanismos para que los ciudadanos participaran más en la vida política o para que sintieran confianza en ella, por ejemplo se aprobó en 2013 la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aunque desconocemos la transcendencia real de su impacto, en su preámbulo la finalidad era que “los ciudadanos puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia”, también las nuevas tecnologías se han empleado para tratar de acercar la implicación política, como por ejemplo el Ayuntamiento de Zaragoza por medio de su página web instaló los “presupuestos participativos”, para que los ciudadanos de los barrios pudieran votar donde querían que fuera destinado el dinero de las Juntas de Distrito, o para terminar en las Cortes de Aragón se crearon las comparecencias ciudadanas en las que representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas pueden plantar sus problemas ante los diputados ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón, con el fin de instalar la idea en la sociedad aragonesa que tienen la posibilidad de que sus representantes sean conscientes de sus problemas; el inconveniente es que en la mayoría de las ocasiones son absolutamente desconocidas por la sociedad.

Lo que está claro es que los partidos políticos tienen un gran problema de impacto en la sociedad que deben solucionar, sobre todo de cara a la juventud, por ello que sean estructuras jerárquicas sin democracia interna y en las que parezca que todas las decisiones son marcadas por un gran órgano todopoderoso no es compatible con intentar acercar la política a una juventud cada día más abierta.

---

<sup>20</sup> Informe España 2023 elaborado por la Cátedra Martín Patino de la Cultura del Encuentro de la Universidad Pontificia Comillas con el apoyo de la Fundación Areces.

## **VII. CONCLUSIÓN**

Una vez examinados los problemas entre la disciplina de voto impuesta por los partidos y su encaje con el art.67 CE entre otros, merece la pena que de cara a concluir las reflexiones podamos inferir alguna solución que se podría plantear al asunto en cuestión.

Por una parte si los partidos fueran tratados de forma real como órganos públicos y no como entidades privadas y se regularan de forma real como deben funcionar y como pueden o no autorregularse internamente podría controlarse más la situación, pero claro atendiendo a la jurisprudencia constitucional en la STC 10/1983 esta opción se hace inviable. Por tanto en esta línea sí que se podría exigir a los partidos que cumplan realmente con la democracia interna que les impone de forma general el art.6 CE, si los afiliados fueran realmente quienes eligieran a las personas que formen parte de la lista que posteriormente conformarán los parlamentos obligaría a los parlamentarios a por lo menos tener cierta independencia de cara a los grandes órganos del partido. De esta forma la solución pasaría por abrir la elaboración de listas y restringir el poder presente en el Comité Federal y el Comité Nacional de los grandes partidos.

Otra solución, muy comentada, sería la de cambiar el modelo de listas que tenemos en España, no parece una idea descabellada para poner coto a los problemas con la disciplina de voto (aunque luego pudieran aparecer otros problemas), ya que el modelo ideal para que la disciplina de voto eche raíces es el modelo actual, pero en un sistema de listas abiertas o desbloqueadas, o incluso si los diputados se eligen en circunscripciones uninominales. En este contexto, los diputados serían más populares en su territorio, serían más fuertes y por tanto tendrían más independencia de cara al partido, puesto que aunque en ocasiones rompieran la línea marcada por la dirección serían los ciudadanos quienes los volverían a refrendar en las siguientes elecciones y se restaría influencia en la elección de los candidatos a las ejecutivas nacionales.

Y ya para terminar con las opciones, en el extremo completamente opuesto, podríamos también regular la situación de forma que se terminara con este conflicto en favor de los partidos. Esta opción resultaría interesante sobretodo si se quisiera acabar con el problema del transfuguismo.

Para ello bastaría con la anulación del art.67 CE y además regular en la CE o en la LOREG de forma que el escaño estuviera ligado al grupo al que el diputado se adscribe en el momento de tomar posesión en la legislatura, es decir, al partido por el que se ha presentado a las elecciones. Si el parlamentario decidiera abandonar o fuera expulsado de su grupo perdería de esta forma su puesto en el hemiciclo.

Debemos ser conscientes de que queremos conseguir en el futuro de nuestra democracia, si entendemos que lo principal es favorecer la gobernabilidad podemos argumentar a favor de legislar para terminar con el transfuguismo y otorgar más poder a las estructuras de los partidos; pero de esta forma propiciaremos lo que ya se ha instaurado en nuestro sistema



político que es el mandato de los partidos, aumentaremos todavía más el hastío y la desafección de la población hacia la clase política y la convertiremos no en algo vocacional y para servir a los ciudadanos sino en un “cursus honorum” del S.XXI, porque parafraseando las palabras del periodista Carlos Alsina, la disciplina de partido ha matado el criterio propio de los diputados, son peones de un gran juego de ajedrez en el que no son más que las piezas que mueven desde arriba. Por tanto se debe hacer algo si no queremos que los únicos políticos que de verdad se crean el trabajo por la ciudadanía sean los alcaldes y concejales de los pequeños y medianos municipios.

## **VIII. BIBLIOGRAFÍA**

### **Legislación**

Constitución Española, 29 de diciembre de 1978

Ley Orgánica 5/1985, 19 de junio, del Régimen Electoral General

Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos

Ley 29/1978, de 17 de julio, de elecciones locales (DEROGADA)

Texto Refundido del Reglamento del Senado, BOE 13 de mayo de 1994.

Reglamento del Congreso de los Diputados, BOE 24 de febrero de 1982.

### **Jurisprudencia**

Sentencia Tribunal Constitucional 5/1983:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/133>

Sentencia Tribunal Constitucional 243/1988:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1184>

Sentencia Tribunal Constitucional 30/1997:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/3295>

Sentencia Tribunal Constitucional 246/2012:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23228>

Sentencia Tribunal Constitucional 36/1996:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3088>

Sentencia Tribunal Constitucional 10/1983:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/138>

Sentencia Tribunal Constitucional 31/1993:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2160>

## Bibliografía

**Anguita Susí.A. (2009). “Mandato representativo y ausencia parlamentaria : estado de la cuestión”. Revista De Las Cortes Generales, (78), 111-133.**

**“DERECHO DE PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE REPRESENTANTES Y FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, Bastida Freijedo. F.J, Revista Española de Derecho Constitucional Año 7. Núm. 21. Septiembre-Diciembre 1987**

**De Vega, Pedro, “Significado constitucional de la representación política”, Revista de estudios políticos, N° 44, 1985**

**Carrasco Durán, Manuel, “La democracia no representativa: sistema electoral, partidos y élites políticas en España”, El cronista del estado social y democrática, N° 48.**

**Carro MartínezA. (1989). “Los grupos parlamentarios”. Revista De Las Cortes Generales, (17), 7-35**

**Carrasco Durán, Manuel, “Las listas electorales desde una perspectiva de derecho comparado”, REVISTA CHILENA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA DICIEMBRE, mayo 2018, VOL. 9, N° 1**

**Fernández Esquer, Carlos, “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?, Apuntes electorales, N° 61, julio-diciembre 2019, pp.135-169.**

**Fernández Segado,F. (1994). “Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”. Revista De Las Cortes Generales, (32), pp.35-85**

**García Fernández, J., “El papel de los partidos en la nueva democracia española”, revista pensamiento iberoamericano N°2, 2001, pp.97-111**

**MARTÍN SÁNCHEZ, M, “La prohibición del mandato imperativo en el sistema electoral español”, en Revista Justicia Electoral, Vol.1 N° 6, 2010, p.223-238**

**“La selección de candidatos electorales en los partidos”, Miguel Pérez-Moneo, colección: estudios constitucionales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, Madrid.**

**“Sánchez de Dios.M, 1996, La disciplina de partido en los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados”. Revista de Las Cortes Generales (39). 183-210**

**Sánchez Medero, G. y Cuevas Lanchares, 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, 111, 185-219.**

**Souto Galán en “La organización de los Grupos Parlamentarios y su relación con la sociedad”, Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 10, extraordinario, 2001**

**Soriano Díaz, Ramón Luis, “El transfuguismo estafa política a la voluntad de los ciudadanos”, Revista Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos, Nº11, 2002, 597-609.**

**Ortega Santiago, Carlos, “El mandato representativo de los diputados y senadores : la prohibición del mandato imperativo frente a la disciplina de voto”, Congreso de los Diputados, 2005, Madrid.**

**Pauner Chulvi, Cristina, “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: Las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, Revista de derecho político, Nº78, 2010, pp.217-256**

#### Otros

Código Ético y de Conducta PSOE:

[https://www.psoe.es/media-content/2023/03/PSOEcodigo\\_Etico.pdf](https://www.psoe.es/media-content/2023/03/PSOEcodigo_Etico.pdf)

Estatutos Federales PSOE:

<https://www.psoe.es/media-content/2015/04/Estatutos-Federales-40C-.pdf>

Estatutos PP:

[https://transparencia.pp.es/wp-content/uploads/2015/10/estatutos\\_partido\\_popular.pdf](https://transparencia.pp.es/wp-content/uploads/2015/10/estatutos_partido_popular.pdf)

Blog UNED 20 de noviembre 2023: Mandato imperativo, Javier Sierra Rodríguez

<https://blogs.uned.es/derechoyconstitucion/mandato-imperativo/>

EL MUNDO: “Los diputados del PSOE están obligados a seguir la disciplina de voto en el Congreso”, Álvaro Carvajal, 24 de octubre de 2016:

<https://www.elmundo.es/espana/2016/10/24/580d12a8468aeb8d1d8b4581.html>

EL PERIÓDICO DE ESPAÑA, “La disciplina de voto en los partidos, ¿arcaica o necesaria?”, Miriam Ruiz Castro, 17 de abril de 2022:

<https://www.epe.es/es/politica/20220417/disciplina-voto-partidos-arcaica-necesaria-13527346>

THEOBJECTIVE, “En defensa de la disciplina de voto”, César Calderón, 15 de noviembre de 2021:

<https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2021-11-15/en-defensa-de-la-disciplina-de-voto/>

PÚBLICO, “El otro efecto del brexit, cuando los diputados se saltan la disciplina de partido”:

<https://www.publico.es/politica/brexit-diputados-rebeldes-saltan-disciplina-partido.html>

ONDACERO, Monólogo de Carlos Alsina, “La disciplina de voto mató el criterio propio”, 26 de septiembre de 2023.

[https://www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/audios-podcast/monologo-de-alsina/monologo-alsina-disciplina-voto-mato-criterio-propio\\_2023092665127ce11fb4a60001314c9e.html](https://www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/audios-podcast/monologo-de-alsina/monologo-alsina-disciplina-voto-mato-criterio-propio_2023092665127ce11fb4a60001314c9e.html)

“Suárez dispuesto a ocuparse de UCD”, 28 de abril de 1978:

<https://cdndigital.march.es/fedora/objects/linz:R-111734/datastreams/OBJ/content>

EL CONFIDENCIAL, “Ferraz impondrá a Lambán la cabeza de lista por Zaragoza para situar a Pilar Alegría”, Iván Gil, 7 de junio de 2023:

[https://www.elconfidencial.com/espana/2023-06-07/ferraz-impondra-a-lamban-la-cabeza-de-lista-por-zaragoza-para-situar-a-pilar-alegria\\_3660967/](https://www.elconfidencial.com/espana/2023-06-07/ferraz-impondra-a-lamban-la-cabeza-de-lista-por-zaragoza-para-situar-a-pilar-alegria_3660967/)

ELDIARIO.ES, “Romper la disciplina de voto puede costar en el PP, PSOE y Ciudadanos hasta 900 euros de multa”, Carmen Moraga, 31 de octubre de 2016:

[https://www.eldiario.es/politica/reglamento-interno-sanciones-grupos-parlamentarios\\_1\\_3754381.html](https://www.eldiario.es/politica/reglamento-interno-sanciones-grupos-parlamentarios_1_3754381.html)