

**EL ESTATUTO JURÍDICO-POLÍTICO DEL DIPUTADO: ENTRE LA LEALTAD AL PARTIDO Y
LA LEALTAD A SU ELECTORADO**

María Holgado González

Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

Profesora Titular de Derecho Constitucional

Sumario: I. Planteamiento de la cuestión: la negativa a acatar la disciplina de voto. II. Libertad de voto y lealtad al electorado. III. Lealtad al partido político. IV. Cómo superar el conflicto de lealtades. V. Conclusiones.

I. Planteamiento de la cuestión: la negativa a acatar la disciplina de voto

La reciente investidura parlamentaria del Presidente del Gobierno, en octubre de 2016, además de poner de relieve otros aspectos de indudable interés constitucional durante todo el complicado proceso que tuvo lugar hasta la formación del gobierno y que ha llevado a sugerir la necesidad de reformar la regulación del artículo 99 CE¹, despertó nuevamente el viejo debate acerca de la disciplina de partido y la prohibición constitucional del mandato imperativo. La negativa de quince diputados del Grupo Parlamentario Socialista de seguir la indicación de su partido de abstenerse para hacer posible la investidura de Mariano Rajoy se produjo en el contexto de la complicada formación de gobierno que vivimos tras las elecciones de 2015. Un proceso en el que se aplicó por vez primera la disolución automática de las Cortes, tras los intentos fracasados de investir a un candidato, y en el que la situación de bloqueo institucional por falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios amenazaba con unas terceras elecciones. En este nuevo escenario, con un sistema multipartidista desconocido hasta el momento y un Congreso de los Diputados más plural, los partidos tienen que afrontar una situación a la que no estaban acostumbrados dada la escasa cultura de pacto político

¹ En este sentido el PSOE ha declarado que va a proponer la reforma del artículo 99 CE a los demás partidos, para facilitar la investidura y evitar futuras situaciones de bloqueo institucional, de manera que las opciones de los diputados sean únicamente votar a favor de la investidura o abstenerse. http://politica.elpais.com/politica/2017/02/15/actualidad/1487181858_324705.html

en nuestro país, y además, en un proceso, el de investidura, marcado por ritmos breves. Un caldo de cultivo propicio para que el debate interno y las discrepancias políticas precipiten crisis en el interior de partidos que tienen que reposicionarse políticamente, pues los resultados electorales ya no los sitúan de forma automática en el gobierno y la oposición.

Los quince diputados que se apartaron en esta sesión de investidura de la disciplina de voto, votando “no”, y las dos diputadas que al abstenerse utilizaron testimonialmente la fórmula “por imperativo” ponían de manifiesto la delicada o cuando menos incómoda situación de los integrantes de este grupo parlamentario, al verse abocados a votar en un sentido contrario al deseado. No era la primera vez que varios de estos diputados –los integrantes del PSC²– no acataban la disciplina de partido, pero esta vez adquiría un mayor relieve por involucrar a otros más, tratarse de la sesión de investidura y afectar al hasta entonces líder del partido, que había defendido públicamente una posición distinta a la que finalmente decidiría la dirección del mismo. Estos diputados se encontraban así ante la encrucijada de no defraudar al electorado o mantener la lealtad al partido, situación que llevaría al entonces ex secretario general del partido, Pedro Sánchez, a renunciar a su acta de diputado antes de tener que votar.

La decisión de no acatar la disciplina de voto acarrearía la apertura de los correspondientes expedientes disciplinarios, por parte del grupo parlamentario, así como del partido político en relación con los diputados afiliados. Evidentemente, los diputados y diputadas que optaron por no abstenerse y emitir un voto en contra de la investidura, lo hicieron amparados constitucionalmente por la libertad de voto, que es personal e indelegable (art. 79.3 CE) así como por la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE). La decisión, por otra parte, del PSOE y del Grupo Parlamentario Socialista de actuar disciplinariamente contra quienes se apartaron de la unidad de voto también encuentra acomodo legal en los Estatutos del PSOE (art. 78), en el Reglamento de Cargos Públicos del PSOE (art. 6) y en el Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista (art. 33), que establecen la sujeción de sus miembros

² En febrero y octubre de 2013, catorce diputados del PSC votarían en el Congreso de los Diputados de forma distinta a sus compañeros de grupo del PSOE sobre la celebración de una consulta soberanista en Cataluña (se les abrió entonces expediente disciplinario y fueron sancionados con una multa de 600€).

parlamentarios a la unidad y disciplina de voto con la consiguiente posibilidad de sanción por incumplimiento³.

¿Tiene sentido seguir manteniendo a nivel normativo esta incoherencia entre el principio de mandato representativo, constitucionalmente consagrado, y la obligada disciplina de voto recogida en los Estatutos y reglamentos internos de los partidos y grupos parlamentarios? Porque una cosa es que la realidad jurídica y la política tomen en muchas ocasiones caminos diferentes, que en el plano político el protagonismo de los partidos eclipse el papel que la Constitución otorga a los representantes individuales; o que la ciudadanía en las elecciones generales vote jurídicamente una lista de candidatos para su circunscripción aunque materialmente esté eligiendo a un partido y al líder que aspira a presidir el gobierno. Pero otra bien distinta es que sean normas jurídicas las que contemplen principios tan contradictorios y que haya que asumir sin más esa contradicción como algo consustancial al Estado de partidos.

Hasta ahora, estos principios han convivido gracias a una jurisprudencia constitucional que, de un lado, ha mantenido la titularidad del escaño por parte del diputado, pero que al mismo tiempo ha reforzado la posición de los partidos políticos frente a sus miembros, por tratarse de organizaciones de naturaleza privada aunque con funciones públicas de las que éstos han aceptado libremente formar parte. Se espera, por tanto, de los diputados que cumplan o acaten el programa electoral del partido bajo cuyas siglas se presentaron a las elecciones y al que deben lealtad. En este sentido, sería legítima, desde un punto de vista constitucional, la pretensión del partido y del grupo de votar en bloque o tener un criterio común. El único límite a la potestad disciplinaria del partido y del grupo parlamentario se encuentra, de acuerdo con esta jurisprudencia, en respetar la titularidad del escaño, no siendo posible hacer valer jurídicamente la

³ El art. 78 de los Estatutos Federales del PSOE (en adelante, EPSOE) y el art. 6 del Reglamento de Cargos Públicos del PSOE establecen que los “miembros del Grupo Parlamentario Federal del PSOE están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto. Si no la respetasen, el Grupo Parlamentario y la Comisión Ejecutiva Federal podrían denunciar su conducta al Comité Federal. Si la actuación ... se estimase grave ... éste tendría facultades para proceder a darle de baja en el Grupo Parlamentario, procediendo a incoar el correspondiente expediente...”. Asimismo, de acuerdo con el art. 33 del Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista (en adelante, RGP) “...el comité director [del grupo] podrá sancionar la emisión del voto contrario a la orientación acordada por el grupo, cuando esta se haya realizado de forma voluntaria y haya sido manifestada explícitamente, sin perjuicio del mecanismo disciplinario previsto en los estatutos federales”.

obligación recogida en los Estatutos de algunos partidos, de entregar el acta de diputado al causar baja en el partido o ser expulsado del grupo.

El estatuto jurídico de los diputados, en su doble condición (la mayoría de las veces) de afiliado a un partido e integrante de su correspondiente grupo parlamentario, así como las relaciones “partido político-grupo parlamentario-diputado” han sido ampliamente estudiadas por la doctrina⁴. No se trata tampoco de analizar de nuevo el mandato representativo y el papel de los partidos políticos en el sistema constitucional, de sobra conocidos⁵. Sino de plantearnos, ante la recobrada actualidad de un tema clásico como el de la prohibición del mandato imperativo frente a la disciplina partidista, si hemos de conformarnos con la argumentación que hasta ahora nos ha servido para sostener políticamente lo insostenible jurídicamente. O si, por el contrario, el contexto político actual nos permite incorporar este debate al elenco de reformas constitucionales y legislativas que se proponen por parte de las formaciones políticas en su empeño de abrirse a la ciudadanía para satisfacer las demandas de una democracia avanzada y más participativa.

Podríamos dejar pasar el asunto e ignorarlo como algo meramente anecdótico en el funcionamiento de nuestros partidos y grupos parlamentarios o, por el contrario,

⁴ PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, N., *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989; SÁIZ ARNÁIZ, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989; MORALES ARROYO, J. M., *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; ABELLÁN, A. M., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992; SANTAOLALLA, F. “Partido político, grupo parlamentario y diputado”, en VVAA, *Derecho de Partidos*, Madrid, 1992; GARCÍA GUERRERO, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “La jaula de hierro: la posición en el grupo”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, 2001; GARCÍA ROCA, J., “Los derechos de los representantes. Una regla individualista de la democracia”, en *La democracia constitucional. Homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. I, Congreso de los Diputados/CEPC, Madrid, 2002; PAUVNER CHULVI, C., “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, *Revista de Derecho Político*, 78, 2010; GARCÍA-ESCUDERO, P., “El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 2011.

⁵ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986; BLANCO VALDÉS, R. L., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990; GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Cívitas, 1991; CAAMAÑO RODRÍGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000; TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y democracia de partidos: una teoría del Estado constitucional contemporáneo*, Universitas, 2015.

aprovechar la ocasión para tomarnos en serio el principio de la prohibición de mandato imperativo, en conexión con la exigencia constitucional de democracia interna de los partidos, y responder así a la llamada de atención que el Consejo de Europa ha hecho a nuestro país alertando sobre las consecuencias negativas de la férrea disciplina de voto de los parlamentarios españoles, y que ha sido desatendida hasta el momento⁶. Con ello se contribuiría, al menos, a recuperar también parte de la centralidad perdida por el Parlamento.

II. Libertad de voto y lealtad al electorado

La Constitución española acoge la construcción liberal del mandato representativo y la plasma en los preceptos ya citados que consagran la libertad de voto de los representantes sin sujeción a instrucciones vinculantes (arts. 79.3 y 67.2), protegiendo sus funciones con la inviolabilidad parlamentaria reconocida a sus señorías por sus opiniones (art. 71.1). Aunque, también es cierto, que en este punto no llega tan lejos como la Constitución alemana, que afirma rotundamente que éstos están “sujetos únicamente a su conciencia” y “no podrán en ningún momento ser sometidos a un procedimiento judicial o *disciplinario* ni responsabilizados de otra forma *fuera del Bundestag* a causa de su voto”⁷.

Los diputados actúan como representantes de la soberanía popular y se hace preciso garantizar que puedan aprehender y discernir con libertad los intereses generales y configurar así la voluntad popular que habrá de plasmarse en las leyes. Es éste el fundamento que subyace en la prohibición de “instrucciones imperativas, mandatos que el diputado esté obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia”⁸, ya que, como afirmaba BURKE, “el parlamento no es un congreso de embajadores, sino una asamblea deliberativa de una sola nación”. Una imagen ideal del parlamentarismo que

⁶ Informe 2014 del Grupo de Expertos del Consejo de Europa (GRECO) “Prevención de la corrupción en relación con los parlamentarios, jueces y fiscales”, de 6 de diciembre de 2013 (publicado el 14 de enero de 2014).

⁷ Arts. 38.1 y 46.1 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

⁸ BURKE, E., “Discurso a los electores de Bristol” (1774), en *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, pp. 309-314.

no implica que en el Parlamento decimonónico no existiera una cierta subordinación del representante individual a la voluntad del grupo, pero que, a diferencia de la realidad actual, aquél sí participaba en la formación de la voluntad que terminaba imponiéndose, y que no procedía de fuera, esto es del partido o lo que es lo mismo, de sus dirigentes⁹.

En la actual democracia de partidos la prohibición del mandato imperativo - inoperante frente a los electores, que no tienen capacidad de dar instrucciones a los representantes- va dirigida a los partidos políticos¹⁰. Buena parte de la doctrina ha visto en ella una ficción a modo de contrapeso frente al excesivo poder de éstos, contrapeso con el que el Estado constitucional procura su mantenimiento a través del equilibrio entre democracia y disciplina partidista¹¹. La prohibición del mandato imperativo es “una de las bases del sistema de representación”¹², “condición necesaria e inherente a la democracia representativa”¹³. Su aseguramiento es una garantía frente al riesgo de que la titularidad de todos los cargos públicos representativos termine en manos de un reducido número de dirigentes de cada partido, lo que supondría desvirtuar del proceso de formación de la voluntad del Estado, que precisa de concretas personas físicas¹⁴.

El Tribunal Constitucional asume esta concepción clásica de la representación en las conocidas SSTC 5/1983 y 10/1983, considerando que “la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas concretas”, “que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos”, y que “la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas”¹⁵. Conecta así, esta jurisprudencia, reiterada diez años más tarde en la STC 31/1993, los artículos 23.1 y 23.2 CE al entender que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos se realiza también mediante la permanencia de los representantes en sus

⁹ RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 2014, p. 138.

¹⁰ Hay, en cambio, doctrina que sostiene que la prohibición se refiere únicamente a los electores, *vid.* PUNSET, R., “Prohibición del mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos, en VVAA. *Derecho de Partidos*, Madrid, 1992, pp. 125-131.

¹¹ SANTAOLALLA, F. “Partido político, grupo parlamentario y diputado”..., pp. 111-112.

¹² TORRES MURO, I., “Transfuguismo político: un elogio (moderado) del tránsfuga”, *Revista de Estudios Jurídicos*, 16, 2016, p. 18.

¹³ SARTORI, G., “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, 91, 1999, p. 32.

¹⁴ PAUVNER CHULVI, C., “El estatuto de los parlamentarios...”, p. 229.

¹⁵ STC 5/1983, FJ. 4º a.

cargos. De este modo, el cese en el cargo no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, porque el derecho de participación corresponde a la ciudadanía, no a los partidos.

Los diputados se erigen, de acuerdo con esta jurisprudencia, en representantes de toda la nación, no del partido bajo cuyas siglas resultaron elegidos. Y como tales se deben a su propio criterio, respondiendo únicamente ante el electorado. La titularidad del escaño se convierte, de este modo, en la garantía última de los representantes que pretendan hacer valer su criterio o conciencia frente a la presión del partido o del grupo parlamentario. Incluso aunque voluntariamente hubiesen asumido el compromiso, recogido en los Estatutos de muchas formaciones políticas¹⁶, de cesar en el cargo público desde el momento en que se produzca la baja como afiliado en el partido. El Alto Tribunal niega así toda eficacia vinculante a este tipo de disposiciones estatutarias que imponen una obligación que considera “incompatible con la naturaleza que la Constitución misma atribuye a los cargos representativos” (STC 298/2006, FJ 8º).

La libertad de los parlamentarios jurídicamente proclamada queda, no obstante, supeditada *de facto* a la voluntad de éstos de asumir el coste político que conlleva apartarse de la disciplina de voto, ya que los partidos cuentan para ello con “elementos de control suficientes sobre el diputado de a pie como para llegar a su quasi-revocación, entendiendo por tal la expulsión del propio grupo, y por supuesto, la negación de cualquier tipo de apoyo futuro en el siguiente proceso electoral”¹⁷. El ejercicio de esta libertad, un tanto debilitada, no deja de ser así una “decisión personal en la que se sopesarán las lealtades, valores y roles en conflicto”¹⁸ con una mínima, aunque importante, garantía jurídica, que se reduce a la indisponibilidad del escaño por el partido o el grupo en el tiempo que dure esa legislatura.

¹⁶ El art. 77 EPSOE establece que “todas las personas miembros del Grupo parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente/a del Parlamento si una vez elegidas causasen baja en el PSOE por cualquier circunstancia”; el art. 8.1.e) de los Estatutos del Partido Popular (en adelante, EPP) obliga a “devolver al Partido la representación institucional que ostenten en nombre de éste cuando se den de baja voluntariamente”; el art. 3.6 de los Estatutos de Ciudadanos (en adelante, EC) recoge idéntica obligación de abandonar su acta si causan baja en el partido político “o si no siendo militantes, no estuviesen dispuestos a cumplir las obligaciones que estos Estatutos imponen a los representantes públicos de Ciudadanos”.

¹⁷ PORRAS NADALES, A., *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 45.

¹⁸ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos...*, p. 100.

III. Lealtad al partido político

Los diputados son elegidos directamente por los ciudadanos, cuyo voto recae formalmente sobre personas concretas. Pero también es cierto que su candidatura está unida a la de otros representantes que concurrieron a las elecciones en una misma lista, con un programa electoral común y bajo las siglas de un partido político concreto, al que también deben lealtad. El Tribunal Constitucional ha llegado a reconocer que en un sistema de listas como el de nuestro régimen electoral no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados sino, en relación a éstos, de cocientes (STC 75/1985, FJ 4º). Asimismo, según nuestro Alto Tribunal, el mandato que cada uno de los representantes ha obtenido “es producto de la voluntad de quienes le eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito” y “la fidelidad a este compromiso político (...) no puede ser desconocida ni obstaculizada” (SSTC 119/1990, FJ 7º, 136/ 1999, FJ 14º y 27/2000, FJ 4º).

No en vano, los partidos, aunque se encuentran jurídicamente excluidos de la relación representativa, son los auténticos artífices de la misma, sustituyendo *de facto* al diputado¹⁹: en un primer momento, al confeccionar las listas de candidatos y formular el programa electoral con el que estos se comprometen ante el electorado; y en un momento posterior a las elecciones, cuando los representantes ejercen su cargo y producen la voluntad estatal siguiendo las directrices dadas por el partido a través del grupo parlamentario. Este protagonismo reconocido en el artículo 6 de nuestra Norma Fundamental va a ser puesto de relieve también por la misma jurisprudencia constitucional que sostiene el principio de mandato representativo. El Tribunal Constitucional toma en consideración el papel *esencial*²⁰ que desempeñan, por seguir la terminología kelseniana, y los considera “asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones”, que se cifran en la “expresión organizada del pluralismo político con el fin de asegurar la mejor correspondencia entre la voluntad de los ciudadanos y la voluntad general expresada en la ley” (STC 138/2012, FJ 3º).

¹⁹ GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución...*, p. 38.

²⁰ KELSEN, H. (1920), *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977.

Los diputados son (a excepción de los independientes) miembros afiliados al partido que los incluyó en las listas y al mismo tiempo integrantes del grupo parlamentario de dicha formación política, asumiendo una serie de compromisos y obligaciones y quedando supeditados a los Estatutos del partido así como al Reglamento interno del grupo parlamentario, como militantes y como representantes que ejercen un cargo público.

Como *militantes* asumen ciertos deberes de lealtad para con el partido al que están afiliados, entre ellos “el deber de preservar la imagen pública de la formación política a la que pertenecen y de colaboración positiva para favorecer su adecuado funcionamiento” (STC 226/2016, FJ 7º). Por ello, el Tribunal Constitucional ha considerado plenamente legítimo que el partido despliegue su potestad disciplinaria, llegando incluso hasta la adopción de la sanción de exclusión temporal o definitiva de un afiliado (STC 104/199, FJ 4º) ante determinadas actuaciones o comportamientos que resulten claramente incompatibles con los principios y los fines de la organización política, como por ejemplo, “pedir públicamente el voto para otro partido político, aunque tales actuaciones sean plenamente lícitas y admisibles de acuerdo con el ordenamiento jurídico general”²¹ (STC 226/2016, FJ 7º).

Esos sí, el ejercicio de dicha facultad disciplinaria, que forma parte de la potestad de autoorganización, no escapa del control jurisdiccional necesario para asegurar asimismo el respeto de los derechos de los afiliados (STC 56/1995). Ahora bien, hasta la fecha el Tribunal Constitucional había mantenido una jurisprudencia proclive a garantizar la máxima libertad e independencia de los partidos, procurando el menor grado de intervención estatal sobre los mismos (SSTC 85/1986 y 48/2003), limitando ese control jurisdiccional a un control meramente formal, consistente en comprobar la existencia de una base razonable para la adopción de la decisión por los órganos estatutarios y el respeto al procedimiento.

²¹ En el caso objeto de la sentencia, el Tribunal Constitucional hubo de valorar si la sanción de expulsión impuesta por el PSOE a una militante que realizó duras críticas en un medio de comunicación acerca de la falta de democracia interna de dicha formación política, constitúa un ejercicio legítimo de la potestad disciplinaria o por el contrario atentaba contra la libertad de expresión.

Sin embargo, en la reciente STC 226/2016 el Tribunal Constitucional ha aplicado al partido político las mismas consideraciones que mantenía para algunas asociaciones que, siendo privadas, ostentasen “de hecho o de derecho una posición dominante en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la pertenencia o exclusión de ella supusiese un perjuicio significativo para el particular afectado” (STC 218/1988). Considera que, tratándose los partidos de *asociaciones constitucionalmente cualificadas*, el control de la regularidad de decisiones, como la de expulsión, “también puede extenderse al análisis material de las causas de expulsión, en particular cuando esas causas pueden entenderse como límites al ejercicio de un derecho fundamental del afiliado en el seno del partido” (STC 226/2016, FJ 8º).

Como *representantes* que han sido elegidos en un sistema de listas de candidaturas realizadas por partidos, los diputados asumen un programa electoral que luego habrá de concretarse en acciones que impulsen o apoyen la acción de gobierno o ejerzan una labor de control y oposición al mismo. Aunque el programa electoral no es exigible jurisdiccionalmente²², no deja por ello de ser un compromiso que vincula políticamente al diputado y que puede actuar de parámetro de control de su actuación, ya que en principio, se espera del mismo que no adopte posturas diferentes a las de su propio grupo o partido²³.

En esta lógica cobra sentido que el partido político vele por que los representantes propuestos bajo sus siglas, miembros además de la formación, guarden fidelidad al programa electoral con el que se comprometieron ante el electorado. Y, desde luego, resulta legítimo que pretendan lograr una posición común acerca de los objetivos y medidas en él propuestos, cumpliendo de este modo su papel de intermediarios entre el cuerpo electoral y los órganos del Estado para garantizar la correspondencia entre la voluntad de los representantes y representados en el Estado de

²² Ejemplo paradigmático fue el caso suscitado por Lluís Llach contra el PSOE y contra Felipe González en calidad de Secretario General del mismo, en 1986, por apoyar el mantenimiento de nuestro país en la OTAN incumpliendo de este modo la promesa, realizada en su programa, de denunciar el Tratado del Atlántico Norte. Esta demanda dio lugar a la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia, núm. 9 de Madrid, de 21 de junio de 1986 que, aun considerando razonable la pretensión de exigir jurisdiccionalmente el cumplimiento de las promesas electorales, no tuvo más remedio que desestimarla por no existir norma jurídica que la amparase. *Vid.* comentario a esta sentencia en HOLGADO GONZÁLEZ, M., *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 141-144.

²³ ABELLÁN, A. M., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales...*, p. 147.

partidos. Las ventajas de la disciplina de voto han sido reconocidas por la doctrina, en tanto que ésta contribuye a simplificar el proceso de debate político y la formación de voluntad del parlamento, haciendo previsible, durante la legislatura, la tendencia política mayoritaria que contará con un apoyo estable, asegurando así una estabilización en la acción del gobierno²⁴. Esta disciplina encuentra respaldo en los Estatutos de las formaciones políticas, que permiten a sus órganos ejecutivos controlar si la actuación de los representantes se ajusta a los principios y objetivos del partido²⁵ y tipifican como infracción grave, en sus regímenes disciplinarios, el no atenerse a las instrucciones de los órganos de dirección del partido e incluso faltar a la unidad y disciplina de voto²⁶. Y también se hace posible a través de los Reglamentos internos de los grupos parlamentarios, cuya posición parlamentaria “aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras” (STC 361/2006, FJ 5º) ha sido destacada por el Tribunal Constitucional. En ellas se regulan los instrumentos de comunicación de las directrices del partido a los representantes parlamentarios, para someter al grupo a las líneas ideológicas de aquél²⁷. Aunque, sin duda, el fundamento último de esa disciplina se encuentra “en el poder que la confección de las listas otorga a los órganos dirigentes de los partidos”²⁸.

²⁴ SÁNCHEZ DE DIOS, M., “La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados”, *Revista de las Cortes Generales*, 39, 1996.

²⁵ El art. 38.g EPSSOE indica que corresponde a la Comisión Ejecutiva Federal “el seguimiento de la actuación de quienes sean representantes del partido en los poderes públicos interpretando y valorando si su actuación se ajusta al cumplimiento de los objetivos fijados” y el art. 78 EPSSOE establece que los “miembros del Grupo Parlamentario Federal del PSOE están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto”. Por su parte, el art. 63.3 EPP establece que “Los grupos institucionales atendrán su actuación a las instrucciones que emanen de los órganos de gobierno del partido”. Finalmente, el art. 3.2 EC dispone que “los grupos actuarán en todo caso dentro del respeto estricto... a las directrices emanadas de los órganos del partido” y el art. 3.4 EC establece que “los grupos institucionales de Cs se regirán por los principios de unidad de acción y disciplina de voto”.

²⁶ El art. 16.1.i. EPP tipifica como infracción muy grave “actuar en el ejercicio de los cargos públicos en forma contraria a los principios y programas del Partido” y el art. 17.1.i. EPP como infracción grave “desobedecer las instrucciones o directrices de los órganos de Gobierno o de los Grupos Institucionales. o las instrucciones que emanen de sus órganos de gobierno”. En sentido similar, el art. 46.k del Reglamento de los Afiliados del PSOE. Los arts. 3.3 y 12.1.i. EC consideran falta muy grave “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”.

²⁷ Véase el análisis de estas normas en PAUVNER CHULVI, C., “El estatuto de los parlamentarios...”, pp. 231 y ss.

²⁸ RUBIO LLORENTE, F., “Defectos de forma”..., p. 143.

También se comprende que, ante el supuesto de más grave deslealtad, como es el caso de los diputados tránsfugas, que con su actuación defraudan la voluntad que en ellos ha depositado la ciudadanía, los partidos desplieguen sobre los mismos su potestad sancionadora –con la expulsión de la organización política y del grupo parlamentario- y acuerden en el plano político reglas de juego que impidan este tipo de conductas²⁹. Ahora bien, la realidad política presenta muchos matices y complejidades, por lo que no puede ser analizada de manera simplista ni caer en maniqueísmos que atribuyan todas las bondades al partido político y la maldad más absoluta a los diputados discrepantes³⁰. La democracia no se concibe más que como una “democracia de partidos”³¹ pero su configuración actual ha ocasionado “numerosas distorsiones en la organización y funcionamiento de diferentes instituciones”³². No hay que ignorar, por tanto el poder, ya de por sí excesivo, que los partidos detentan y la tendencia oligárquica que muestran en su funcionamiento³³.

Porque ¿qué ocurre con aquellas decisiones que deba tomar el Parlamento y sobre las que no haya habido un posicionamiento previo del partido ante el electorado? Sin duda, hay asuntos de interés general sobre los que los partidos deben haberse pronunciado con claridad ante los ciudadanos a fin de permitir a estos un ejercicio libre de su derecho de participación política. Pero también es cierto que la realidad no es del todo programable y en muchas ocasiones habrá que afrontar situaciones no previstas ni planificadas para las que no hay una única respuesta que se deduzca de las directrices generales del programa³⁴. ¿Cómo resolver las discrepancias que se produzcan en el seno del partido? O ¿qué hacer cuando el diputado considere con fundamento que la posición

²⁹ Como los Acuerdos, firmados por trece partidos políticos, sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, de 7 de julio de 1998, y la creación de una Comisión de seguimiento, de escaso éxito. Sobre el fenómeno del transfuguismo véase TOMÁS MALLÉN, B. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, CEPC, Madrid, 2002; SANTOLAYA MACHETTI, P. y CORONA FERRERO, J.M (dirs.) *Transfuguismo político: escenarios y propuestas*, Cívitas, Madrid, 2009; PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas...*, pp. 152 y ss. y DÍEZ PICAZO, L. M., “Transfuguismo y deontología política”, *Anuario de Gobierno Local*, 1, 1998, p. 84, entre otros.

³⁰ TORRES MURO, I., “El transfuguismo político. Un elogio...”, p. 3.

³¹ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos...*

³² PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas...*, p. 206.

³³ MICHELS, R. (1911), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas*, Amorrutu, Buenos Aires, 1996.

³⁴ HOLGADO GONZÁLEZ, M., *El programa de gobierno...*, pp. 221 y ss.

común del partido que trata de trasladarse al grupo sea la que se aparte del compromiso asumido ante los electores?

IV. Cómo superar el conflicto de lealtades

Basándose esencialmente en ese compromiso electoral que es el programa y para superar las paradojas a que conduce el mandato representativo en un Estado de partidos, destacada doctrina ha defendido un “mandato ideológico” para asegurar que la voluntad manifestada por los electores no se vea defraudada por la actuación individual de algunos candidatos electos³⁵. Estos autores justifican, de este modo, que el partido político controle el ejercicio del cargo público llevado a cabo por los representantes elegidos bajo sus siglas, limitando su total libertad de actuación. Control que, de acuerdo con la propuesta que formula BASTIDA, podría alcanzar la expulsión y revocación del representante en los casos de “grave deslealtad” al programa, siempre que tal decisión se llevase a cabo a través de un órgano especial del partido, por mayoría cualificada, y fuera controlable jurisdiccionalmente. O, como propone BLANCO, la pérdida de la condición de representante como consecuencia de una “declaración de indignidad política” realizada, mediante mayoría reforzada, por el órgano parlamentario al que el representante pertenezca³⁶.

Desde estas posiciones se trata de evitar que, bajo el escudo del mandato representativo y la consecuente indisponibilidad del escaño garantizada por la jurisprudencia constitucional, se cometan graves deslealtades por parte de los representantes hacia el compromiso electoral asumido, alterando considerablemente la voluntad manifestada en las urnas. En este sentido, se ha llegado a proponer la introducción de una cláusula constitucional similar a la contemplada en el artículo 63.1c de la Constitución portuguesa, que establece que “pierden el mandato de diputados quienes se adscriban a un partido político distinto de aquél por el que fueron elegidos”,

³⁵ BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, 1987, p. 219; BLANCO VALDÉS, R. L., *Los partidos políticos...*; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. *El mandato parlamentario...*; DE ESTEBAN, J., “El fenómeno español del transfugismo y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, 70, 1990.

³⁶ BLANCO VALDÉS, R. L., “Transfugismo y democracia en la Comunidad de Madrid”, *Claves de Razón Práctica*, 135, 2003, p. 50.

o la reforma de la LOREG para establecer que “todo elegido en la lista de un partido o coalición perderá su cargo por el hecho de cesar voluntariamente en el mismo”³⁷.

Estas propuestas, sin embargo, van esencialmente dirigidas a atacar el problema del transfuguismo político, donde en realidad, el diputado no se debate entre la lealtad al partido y la lealtad al electorado, ya que no hay tal conflicto. En el sentido de que los tránsfugas que abandonan al partido con el que se presentaron a las elecciones para apoyar a otro contra el que compitieron electoralmente son tan desleales con dicha formación política como con los ciudadanos que les votaron. Una realidad que, por otra parte, resulta marginal situándose por lo general en el ámbito local y, en menor medida, autonómico³⁸, no conociéndose casos hasta ahora en el Congreso de los Diputados. Como se ha dicho, “la excepcionalidad es el tránsfuga corrupto, la normalidad es la oligarquía partidocrática”³⁹. Por ello, aplicar a nivel jurídico unas medidas tan drásticas para afrontar un riesgo mínimo, entrañaría nuevos peligros para el régimen parlamentario, otorgando a los partidos políticos poderes prácticamente ilimitados y dejando al representante individual despojado de todo fundamento en la relación representativa.

Y es que desde ese posicionamiento no se da respuesta al verdadero conflicto de lealtades al que se encuentra sometido el diputado cuando recibe la indicación del partido de votar en sentido contrario al compromiso electoral asumido, o a su propio criterio y conciencia cuando se trata de cuestiones no contempladas en el programa o sobre las que no hubo una posición de partido ante el electorado. Si el representante individual opta por no seguir la directriz de su partido cuando éste cambia de postura en una determinada materia después de las elecciones y prefiere mantenerse leal al compromiso asumido ante los electores, no estamos ante un supuesto de transfuguismo en sentido estricto⁴⁰, o al menos no por parte del diputado, que sería en todo caso un “buen tránsfuga”⁴¹.

³⁷ DE ESTEBAN, J., “El fenómeno español del transfuguismo..., p. 31. Propuestas secundadas por SORIANO, R., “El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos”, *Derechos y Libertades*, 11, 2002, p. 608.

³⁸ Véase TOMÁS MALLÉN, B. *Transfuguismo parlamentario...*, p. 61.

³⁹ FERNÁNDEZ- MIRANDA y FERNÁNDEZ-MIRANDA, A., *Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento*, Colex, Madrid, 2008, p. 114.

⁴⁰ PRESNO LINERA, M. A., *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas...*, p. 152.

⁴¹ TORRES MURO, I., “El transfuguismo político. Un elogio...”, p. 11.

Este sería precisamente el supuesto protagonizado por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista que decidieron apartarse de la disciplina de voto en la sesión de investidura del Presidente Rajoy, tras el cambio de postura de su partido político. Sin juzgar la legitimidad del viraje del partido, que podría estar justificado por razones de estrategia política tras la valoración de nuevas circunstancias, lo cierto es que el mensaje trasladado al electorado -“formar un gobierno de cambio de fuerzas progresistas y no integrarse en una gran coalición con el PP”- era claro. Hasta tal punto era evidente el conflicto de lealtades al que iban a verse sometidos los diputados tras el cambio de criterio del partido, que se llegaron a barajar distintas fórmulas para conciliarlas: que se abstuviesen únicamente el número mínimo de diputados necesario para facilitar la investidura (ya fueran los miembros de la Comisión Gestora del partido o los de once diputados escogidos por sorteo) o que votase en bloque todo el grupo parlamentario, que fue la que finalmente se impuso con las consecuencias ya sabidas. La legitimidad de la decisión adoptada por los quince diputados que se apartaron de la disciplina de voto para ser leales al compromiso electoral asumido resulta incuestionable. La decisión, en cambio, del partido político de abrir expediente disciplinario contra dichos diputados (cuando ni siquiera impidieron el resultado pretendido por el partido) parece más bien una muestra de la rigidez del aparato partidista frente a la divergencia de criterio que pueda darse en su seno.

Para mantener el difícil equilibrio institucional entre las funciones constitucionales que desempeñan los partidos y el papel encomendado a los diputados como titulares del cargo público a través de los cuales la ciudadanía ejerce su derecho de participación política, y a la vista del indudable poder fáctico ejercido por los partidos políticos, se hace preciso fortalecer el estatuto jurídico-político del representante individual, mermado por una regulación parlamentaria que otorga el protagonismo a los grupos parlamentarios y los dota de importantes facultades de control sobre las funciones que pueden desempeñar los diputados⁴². Algo a lo que, en el actual contexto de desafección hacia los partidos y su opaco funcionamiento, la ciudadanía se muestra favorable en los sondeos, apoyando que los partidos dejen a sus diputados votar en conciencia en lugar de imponer la disciplina de voto.

⁴² PAUVNER CHULVI, C., “El estatuto de los parlamentarios...”, p. 254.

El reforzamiento del papel del diputado o representante individual pasa fundamentalmente por que sean las propias formaciones políticas las primeras en comprometerse a superar el rígido modelo de partido en la concepción más oligárquica a la que nos tienen acostumbrados y comiencen a tomarse en serio las exigencias constitucionales de democracia interna, lo que no sólo redundaría en un mejor funcionamiento del Estado democrático y de sus instituciones, sino también en su propia legitimidad⁴³. La apuesta por poner en valor la posición individual del diputado debería venir acompañada igualmente por la apertura o, al menos, desbloqueo de las listas electorales: no sólo para generar una relación más directa y personal entre representante y representado, y ofrecer a ésta un fundamento más democrático⁴⁴, sino también porque contribuiría a limitar el poder que la confección de las listas y la determinación del orden de las candidaturas confieren actualmente al partido para imponer su disciplina⁴⁵.

Además del paso que deben dar los partidos políticos en este sentido, y de las medidas que puedan adoptarse a nivel legislativo (reforma del sistema electoral para la apertura de listas, reconocimiento de mayores facultades a los diputados en el Reglamento del Congreso...), no habría que olvidar la garantía del control judicial de las decisiones que el partido pueda adoptar sobre el diputado. No sería descartable que, tras la STC 226/2016, los órganos judiciales pudiesen controlar una hipotética sanción de expulsión del partido de aquellos diputados que no hubiesen acatado la disciplina de voto. Y que lo hiciesen entrando a valorar, de acuerdo con dicha jurisprudencia

⁴³ Véase, FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; NAVARRO MÉNDEZ, J. I., *La democracia interna en los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999; SALAZAR BENÍTEZ, O., “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, 2000; CONTRERAS CASADO, M. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *Intiores del principio moderno: la democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, 2015.

⁴⁴ PORTERO MOLINA, J. A., “Sobre la presunción de la representación política”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 21, 2009, p. 71. En el mismo sentido, apostando por un voto preferencial, SANTAOLALLA, F. “Sobre los problemas jurídicos jurídico-políticos del voto bloqueado”, *Revista de Estudios Políticos*, 53, 1986.

⁴⁵ PRESNO LINERA, M. A., “Régimen electoral (“maquiavélico”) y sistema de partidos (“con sesgo mayoritario”), *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 2015, p. 26 y ss. El citado Informe 2014 del Grupo de Expertos del Consejo de Europa “Prevención de la corrupción en relación con los parlamentarios, jueces y fiscales” recomendaba revisar el sistema de listas cerradas y bloqueadas vigente en España.

constitucional, no ya la existencia de la base razonable y el respeto al procedimiento disciplinario, sino la causa material de expulsión, en tanto limitadora de un derecho fundamental como es el del ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE), en conexión con la libertad de voto y la prohibición del mandato imperativo. Sobre todo, teniendo en cuenta que la exigencia de colaboración leal con el partido “no excluye la manifestación de opiniones que promuevan un debate público de interés general, ni la crítica de las decisiones de los órganos de dirección del partido que se consideren desacertadas” (STC 226/2016, FJ 7º).

Todo ello habría de conectarse, además, con la exigencia de funcionamiento democrático que la Constitución impone a los partidos políticos. Exigencia que ha de traducirse no sólo en respetar “unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden”, reconociendo en sus Estatutos derechos de participación de los militantes en la elección de los órganos de dirección del partido, entre otros (STC 56/1995, FJ. 3º). Sino también en que el partido respete el ejercicio de los derechos fundamentales por los afiliados, que “trasciende a aquellos derechos en particular afectando a la propia esencia del Estado democrático en el seno del cual están llamados a actuar los partidos políticos” (STC 226/2016, FJ. 6º). Estando en juego en este caso el derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo (art. 23.2 CE), en conexión con su libertad de voto, personal e indelegable (art. 79.3 CE) y no sujeto a mandato imperativo (art. 67.2 CE).

V. Conclusiones

Que la democracia precisa de los partidos políticos es indiscutible, dado el papel que ostentan como privilegiados intermediarios para garantizar la adecuación entre la voluntad expresada por los representantes y la de los representados. Siendo los partidos los que transforman las demandas sociales en programas políticos y presentan las candidaturas que se enfrentarán en las elecciones, es lógico que pretendan velar por el cumplimiento de los objetivos y compromisos asumidos ante la ciudadanía y que habrán de concretarse en iniciativas de impulso o de control parlamentario a través de los correspondientes grupos en la Cámara.

Un papel que desempeñan cuando trasladan a los grupos parlamentarios información acerca de las decisiones y posicionamientos del partido sobre las distintas cuestiones que puedan ser objeto de debate en sede parlamentaria, con la finalidad de adoptar posiciones comunes.

No obstante, esa función de intermediación tiene que respetar el principio de mandato representativo y, consecuentemente, la libertad de voto de los diputados; puesto que la relación representativa se entabla jurídicamente con los representantes individuales, con personas concretas que en el ejercicio de su cargo público hacen efectivo el derecho de participación política de los ciudadanos.

La práctica política nos muestra, sin embargo, que los partidos ponen todos los medios a su alcance para asegurar una férrea disciplina de voto, impuesta a los representantes sin pudor en sus normas estatutarias y reglamentos, que llegan a sancionar con multas, e incluso con la expulsión del partido y del grupo, a los diputados que no acaten la unidad de voto. Ese extraordinario poder que *de facto* ejercen los partidos y los grupos parlamentarios para controlar el voto de los diputados (con sanciones disciplinarias, retirada de puestos de responsabilidad en comisiones, expulsión del grupo, etc.) encuentra un único límite jurídico en la prohibición del mandato imperativo que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, implica la indisponibilidad del escaño por el partido, siendo su exclusivo titular el representante individual.

Garantizar al diputado la titularidad de su escaño entraña el riesgo de que éste actúe con deslealtad al partido defraudando la voluntad manifestada por el electorado. Apostar, sin embargo, por el mandato ideológico o de partido para atajar el problema del transfuguismo, supondría asumir un peligro mucho mayor que el riesgo, marginal y por otra parte desconocido hasta ahora en el Congreso de los Diputados, que se pretende evitar. En efecto, suprimir la garantía de la indisponibilidad del escaño implicaría dotar a los partidos políticos de unos poderes ilimitados y que toda la representación política se concentrase en unas pocas manos, las de sus cúpulas dirigentes.

El principio del mandato libre actúa, de este modo, como contrapeso frente al poder oligárquico de los partidos y recobra vigencia en el actual contexto de desafección ciudadana hacia la política, y más concretamente hacia las organizaciones partidistas. Desde la ciudadanía se denuncia la opacidad y rigidez con la que funcionan la mayoría de los partidos, y se reclama de estos una mayor apertura hacia la sociedad, así como el cumplimiento del mandato constitucional de democracia interna. Reivindicación que parecen haber interiorizado en los últimos tiempos muchos partidos políticos, a la vista de las experiencias de primarias que las formaciones políticas han puesto en marcha en la selección de sus líderes y que han tenido cierto efecto emulador en la competencia partidista. Pero la democracia interna de los partidos, a pesar de estos avances, sigue siendo una asignatura pendiente, ya que su efectividad requiere de la libre confrontación de ideas y de un auténtico debate público, abierto y sin restricciones.

Mantener la titularidad de los escaños es una garantía importante pero no resulta suficiente para que los diputados ejerzan con total libertad su voto cuando se encuentren en un verdadero conflicto en el que se enfrenten la lealtad al partido y la lealtad al electorado. La práctica parlamentaria revela las dificultades del Derecho para dar una respuesta satisfactoria a este problema, cuya solución pasa por que haya una verdadera voluntad política de nuestras formaciones políticas de aproximarse a un modelo más democrático de partido, transparente y participativo y en el que la divergencia sea admitida como elemento necesario para la formación de la voluntad. Entre tanto, a nivel legislativo, pueden adoptarse medidas tendentes a estrechar la relación representante-representado, como la apertura o, cuando menos, desbloqueo de las listas electorales, permitiendo una mayor participación de la ciudadanía en la selección y valoración/castigo de sus representantes y mitigando, a su vez, el poder que hasta ahora ha dado esta herramienta a los partidos para imponer su disciplina. Asimismo, a nivel jurisdiccional, la reciente STC 226/2016 ha sentado las bases para un control más intenso del ejercicio de la potestad disciplinaria por los partidos, que entre a ponderar las causas de la expulsión cuando estén en juego derechos fundamentales. Lo que permitiría actuar contra la eventual expulsión del partido de un diputado que no haya acatado la disciplina de voto para no defraudar al compromiso electoralmente asumido.

Y es que, cuando las formaciones políticas tratan de imponer inexorablemente una única posición a los representantes, sancionando disciplinariamente la divergencia,

además de no respetar el principio representativo, relegando a los diputados al papel de meros instrumentos y privando al Parlamento de su carácter deliberativo, no hacen sino redundar en el déficit de legitimidad de los partidos, repercutiendo en el propio régimen democrático.