¿PUEDEN LOS PARLAMENTARIOS VOTAR LIBREMENTE?**CAN MEMBERS OF PARLIAMENT VOTE FREELY?***María Holgado González****RESUMEN**

Este artículo pone de manifiesto la contradicción existente entre un sistema de listas bloqueadas para las elecciones al Congreso de los Diputados, como el que aún rige en España, y la prohibición del mandato imperativo recogida en la Constitución. Analiza, además, la práctica parlamentaria española (casos de ejercicio libre o indisciplinado del voto parlamentario) y las propuestas de la doctrina para superar dicha contradicción, decantándose por abrir las listas electorales para permitir una relación más representativa entre la ciudadanía y los parlamentarios.

PALABRAS CLAVE

Partidos políticos. Listas electorales bloqueadas. Libertad de voto.

ABSTRACT

This article highlights the contradiction between a system of blocked lists for elections to the Congress of Deputies, as we still have in Spain, and the prohibition of imperative mandate in the Constitution. It analyzes also the Spanish parliamentary practice (free or undisciplined parliamentary vote cases) and the proposals of the doctrine to overcome this contradiction, preferring open electoral lists to allow a more representative relationship between citizens and parliamentarians.

KEYWORDS

Political parties. Blocked electoral lists. Free vote.

SUMARIO: 1. Libertad de voto de los parlamentarios: una demanda actual. 2. Desafección hacia los partidos políticos, un riesgo para la democracia. 3. La prohibición del mandato imperativo: un principio ya caduco. 4. No son buenos tiempos para el mandato ideológico. 5. La apertura o desbloqueo de las listas electorales: una necesidad democrática.

* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. *E-mail:* mholgon@upo.es

Este artigo teve seu título atualizado em 20/09/2016 devido ao fato de, por problema de comunicação, ter sido publicado originalmente com o título provisório (“¿Libertad de voto con listas bloqueadas?”) [N. do E.]

1 LIBERTAD DE VOTO DE LOS PARLAMENTARIOS: UNA DEMANDA ACTUAL

La vieja prohibición del mandato imperativo ha recuperado de nuevo cierto protagonismo en los últimos años, coincidiendo con la crisis de legitimidad que sufren los partidos políticos y con el nivel más alto que ha vivido nuestro país de desafección de los ciudadanos por la política. La desconfianza en los partidos políticos está entre las más altas de los países europeos occidentales y el desinterés hacia la política ha ido en aumento progresivo, no tanto por la crisis económica como por la actuación o más bien pasividad de los partidos políticos ante los graves problemas que afectan a nuestro país¹. En este contexto, se han realizado diferentes reivindicaciones de la libertad de voto de los parlamentarios, tanto a nivel individual como de forma más o menos organizada. Es el caso de los catorce diputados del PSC en el Congreso de los Diputados que, en febrero y en octubre de 2013, votaron de forma distinta a sus compañeros de grupo del PSOE sobre la celebración de una consulta soberanista en Cataluña. Otro ejemplo es el debate generado en el interior del PP acerca de la posibilidad de votar en conciencia, cuando se dio a conocer el anteproyecto de Ley de Protección de los Derechos del Concebido y de la Mujer Embarazada, en enero de 2014. Del mismo modo, encontramos otros supuestos similares en los parlamentos autonómicos. El más reciente, ocurrido en marzo de 2016 en la Asamblea de Madrid, con la sanción a tres diputados del PP que, con su voto en contra o su ausencia, hicieron perder la votación de una proposición no de ley sobre gestación subrogada que su partido apoyaba. Estas reivindicaciones se han topado, como era de esperar, con el muro de la necesidad de acatar la disciplina de partido. Así ha sucedido prácticamente en todos los casos, con independencia de la formación política a la que se ha pedido votar en conciencia o siguiendo el propio criterio. Ha ocurrido cuando los parlamentarios del PSC han roto la disciplina de partido (se les abrió expediente disciplinario y fueron sancionados con una multa de 600€) y también en el caso del PP, que ha recordado a sus diputados que deben votar lo que les indique el partido y ha sancionado a la Vicepresidenta Primera del Congreso con una multa de 500€, por votar a favor de la retirada del citado anteproyecto en una votación pública, así como a los tres diputados autonómicos con una sanción de 600€ (300€ por romper la disciplina y otros 300€ por hacer perder una votación). Y es que ya lo advertía Michels, la ley de hierro de la oligarquía partidista es inexorable². El partido decide el voto de los miembros del grupo parlamentario y no acepta que los diputados decidan libremente sobre las cuestiones que se

¹ Montero, J. R., “No es el descontento, es la desafección”, *El País*, 14 de junio de 2013. Vid. también Montero, J. R., Gunther, R., Torcal, M. (1998), “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”, *Reis*, 83, págs. 9-49.

² Michels, R. (1996), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas*, Amorrutu, Buenos Aires (reedición del original de 1911).

someten a debate y aprobación en la Cámara. Si el parlamentario vota en sentido contrario sufre la correspondiente sanción prevista en el reglamento de la formación política; sanción, en principio, económica pero que puede incluso llegar a la expulsión del partido en los casos más graves.

Que los diputados voten libremente o en conciencia, especialmente en determinadas materias, es incluso visto con buenos ojos por la sociedad, de acuerdo con los sondeos³ y coincidiendo con el desgaste sufrido por buena parte de las instituciones públicas y con el descontento social hacia los partidos políticos. Partidos que se muestran ante la sociedad como maquinarias rígidas, opacas, alejadas de los problemas que atañen a los ciudadanos e ineficaces para atacar la corrupción y resolver el grave problema del desempleo. Parece como si la ciudadanía, hastiada de los partidos políticos, se sintiera en ocasiones mejor representada o más identificada con las cualidades personales de determinados parlamentarios que con las siglas bajo las que éstos se presentaron a las elecciones. Ya sea porque haya una mayor conexión con ciertos representantes, ya sea porque apoyando al diputado crítico o díscolo castigan al partido que los defraudó, muchos ciudadanos también reclaman, desde esta perspectiva, la libertad de voto de tales candidatos frente a la férrea disciplina partidista.

En este panorama el Consejo de Europa ha hecho público un informe sobre prevención de la corrupción en relación con los parlamentarios, jueces y fiscales en España, en el que alerta sobre las consecuencias negativas de la férrea disciplina de voto de los parlamentarios españoles, para quienes, según el citado informe, la lealtad al partido político resulta más importante que la lealtad al electorado, por lo que anima a tomar medidas para actuar sobre esta realidad⁴.

Pero, ciertamente, se reclama algo que ya está garantizado jurídicamente. Los diputados son libres a la hora de votar porque el mandato imperativo está prohibido por la Constitución (art. 67.2 CE) y ellos son los dueños de su escaño, siendo los electores los únicos que pueden retirarles la confianza. Y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, porque es uno de los principios en los que se sustenta el mandato representativo. Un mandato representativo que, sin embargo, no encuentra fácil acomodo en el Estado de partidos y que plantea paradojas como que tengamos que votar listas cerradas y bloqueadas aunque jurídicamente la relación se entable entre electores y candidatos con total libertad y capacidad de decisión para estos últimos.

Se hace, por tanto, necesario reabrir el debate en torno al mandato representativo y al funcionamiento de los partidos en el actual contexto de desafección hacia la política, para mejorar la

³ Según el sondeo de *Metroscopia* del mes de enero de 2014, 9 de cada 10 ciudadanos españoles considera que los partidos deberían dejar libertad a sus diputados para que voten en conciencia la reforma de la ley del aborto cuando llegue al Congreso.

⁴ 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).

calidad de la democracia. Así como plantear las reformas necesarias de nuestro sistema electoral para garantizar una adecuada representación y funcionamiento de nuestras instituciones. Porque reclamar la efectiva libertad de voto de los parlamentarios debería conllevar otro escenario. Uno en el que la ciudadanía tenga un mayor grado de decisión, tanto en el proceso de selección de las candidaturas como en el de elección de los representantes, para generar una relación verdaderamente personal entre representante y representado. De lo contrario, no tendría mucho sentido que la ciudadanía vote por unas siglas para luego dar absoluta libertad a personas que podrían defraudarlas.

2 DESAFECCIÓN HACIA LOS PARTIDOS POLÍTICOS, UN RIESGO PARA LA DEMOCRACIA

El desapego o descontento social hacia los partidos políticos se debe, entre otras muchas causas también, al funcionamiento oligárquico de estas formaciones y a la sensación de que el derecho de participación política de los ciudadanos (art. 23.1 CE) es un derecho bastante mermado, reducido al momento de las elecciones y con las limitaciones de un sistema de listas cerradas y bloqueadas. La desafección, por tanto, no se ha traducido en la absoluta indiferencia hacia los asuntos públicos, sino más bien en un rechazo hacia los partidos políticos. La ciudadanía prefiere movilizarse hacia causas concretas, como frenar un desahucio o evitar el cierre de un centro de salud. La crisis económica, por lo demás, ha impulsado este tipo de movilizaciones. Con las tecnologías de la información y de la comunicación ha proliferado también el fenómeno del *clicktivism*, esto es, el uso de redes sociales y plataformas *on line* para promover causas determinadas. Pero como señala Innerarity, esta resistencia cívica o ejercicio de la “soberanía negativa”⁵ no es suficiente, porque no cubre el espacio que debe cubrir la política⁶.

La política tiene la misión de ordenar todas las demandas sociales en programas coherentes y gestionarlas democráticamente, estableciendo prioridades y salvando las posibles incompatibilidades entre las mismas. No se puede reducir, por tanto, a la mera agregación apolítica de preferencias parciales. Y esta misión es la que precisamente se espera de los partidos políticos, transformar todas esas demandas, anhelos y aspiraciones sociales en programas de acción política global, al mismo tiempo que seleccionar a los candidatos que hayan de representar políticamente a los ciudadanos⁷.

⁵ Rosanvallon, P. (2008), “La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza”, *Papel Político*, vol. 13, núm. 2, págs. 777-781.

⁶ Innerarity, D., “Democracia sin política”, *El País*, 20 de febrero de 2004.

⁷ García Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.

Este distanciamiento entre la sociedad y los partidos supone, por tanto, un riesgo para la democracia, porque, como dijera Kelsen, los partidos son esenciales⁸. De ahí su reconocimiento constitucional como “instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 CE). El proceso a través del cual los ciudadanos eligen a sus representantes sería inimaginable sin partidos políticos. Las elecciones giran en torno a los partidos y así se plasma en la regulación del régimen electoral general. Son los partidos los que seleccionan las demandas sociales y las presentan ante los electores como programas políticos, son ellos los que reclutan a quienes hayan de convertirse en candidatos a representar a la ciudadanía. Son los partidos los que presentan las listas conforme a la LOREG. De este modo, los ciudadanos en las elecciones muestran sus preferencias por una opción ideológica que se presenta bajo unas siglas y con ello logran hacer un parlamento representativo de ese pluralismo político existente y que la Constitución coloca entre los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), consagrando además un sistema de representación proporcional (art. 68.3 CE).

El protagonismo de los partidos políticos es, por tanto, evidente en este momento inicial de la relación de representación y se muestra de manera clara y transparente ante la sociedad. El cuerpo electoral es perfectamente consciente de que elige entre partidos políticos que concurren con una lista de candidatos y candidatas a las elecciones. Y lo hace en un proceso rodeado de todas las garantías que el ordenamiento jurídico puede ofrecer. Sin embargo, el momento inmediatamente anterior, el de la selección de los candidatos, no se abre a la sociedad ni se muestra con la misma transparencia. Como tampoco ocurre con el momento posterior o final de la representación, cuando los representantes ejercen su cargo y producen la voluntad estatal siguiendo las directrices dadas por el partido a través del grupo parlamentario.

En efecto, a pesar del mandato constitucional de que los partidos sean democráticos en su organización y funcionamiento interno, las formas de selección de sus dirigentes y, por ende, de sus candidatos distan mucho de adecuarse a este precepto. Salvo tímidas experiencias en algunas formaciones políticas, la ciudadanía se ve excluida del proceso de elección de los candidatos de los partidos⁹. No participan, por tanto, a la hora de designar a quienes vayan a competir en las elecciones para representarles. Como ha señalado Pérez Royo,

[...] el malestar social con los partidos está en buena parte motivado porque los ciudadanos de hoy no se conforman con su participación únicamente en el segundo de los momentos

⁸ Kelsen, H. (1977), *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona.

⁹ Salazar Benítez, O. (2000) “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, págs. 135-161.

del proceso electoral (la elección entre los candidatos propuestos por los partidos) y en el fondo reclaman también la definición de la oferta electoral¹⁰.

Sin duda, abrir este proceso al menos a la militancia o incluso a todo el electorado contribuiría a una mayor democratización de las organizaciones partidistas así como a un acercamiento entre los representantes y representados. Pero, hoy por hoy, no parece que se den las condiciones para que se generalicen las elecciones primarias en nuestro país.

Tras las elecciones, el Parlamento funciona a todos los efectos como una “Cámara de partidos” que se introducen en la vida parlamentaria a través de los grupos parlamentarios y sobre los que ejercen un claro dominio. En este sentido, la relevancia de constituir grupo parlamentario propio es evidente, porque a las importantes ventajas que conlleva (iniciativa legislativa, participación en las comisiones parlamentarias, acceso a la financiación pública, etc.) se añade una mayor visibilidad del partido político¹¹. Constituido como grupo parlamentario, el partido político define la posición de los parlamentarios en las distintas cuestiones que hayan de decidirse en la Cámara.

A pesar de esta incontestable realidad, a pesar de su indudable protagonismo en todos los momentos de la representación política, los partidos están jurídicamente excluidos de la relación representativa. Algo que ya advertía Jellinek al señalar que el Derecho, al ignorar a los partidos políticos, estaba olvidando el punto más importante de todo el sistema representativo¹². Más allá del reconocimiento constitucional del papel que desempeñan en el sistema democrático, no hay referencia alguna a los partidos en las reglas que regulan la relación entre representantes y representados. En este punto, norma y realidad van por caminos separados, lo que nos lleva a la difícil integración entre el principio clásico de representación y la actual democracia de partidos.

3 LA PROHIBICIÓN DEL MANDATO IMPERATIVO: UN PRINCIPIO YA CADUCO

Nuestra Constitución reconoce el esencial papel que desempeñan los partidos políticos en el funcionamiento del sistema democrático dedicándole uno de los preceptos mejor situados en la Norma Fundamental, pero, sin embargo, consagra una construcción liberal del mandato representativo que los excluye de la relación entre representantes y representados.

¹⁰ Pérez Royo, J., “La raíz del problema”, *El País*, 17 de marzo de 1994. En el mismo sentido, *vid.* Blanco Valdés, R. (2001), *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad*, Alianza, Madrid.

¹¹ El cumplimiento de las normas para constituir grupos parlamentarios ha motivado en muchas ocasiones problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la discriminación entre las distintas formaciones políticas, como se puede ver en el estudio de Morales Arroyo, J. M. (2001), “La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, págs. 205-230.

¹² Jellinek, G. (1973), *Teoría General del Estado*, pág. 470.

Se prohíbe así el mandato imperativo (art. 67.2 CE) desde la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, imputando a estos en su conjunto – no únicamente a los que le votaron –, los actos de aquél¹³. Partiendo de que esa voluntad debe formarse libremente, sin sujeción a indicaciones o instrucciones de los electores, tal y como enunciara Burke en su conocido discurso de 1774:

Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y tenor de nuestra constitución. El parlamento no es un congreso de embajadores...¹⁴

Pero en la actual democracia de partidos esta prohibición resulta inoperante frente a los electores, que no tienen capacidad de dar instrucciones a los representantes. En realidad, va dirigida a los partidos políticos¹⁵ y 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 partidista¹⁶. El Tribunal Constitucional, partiendo de la concepción clásica de la representación, considera que la elección de los ciudadanos no recae en los partidos políticos, por más que sean éstos quienes presenten las listas de candidatos, sino sobre personas concretas que se convierten en titulares del cargo y no pueden ser jurídicamente privadas del mismo por decisión de los partidos políticos:

[...] de acuerdo con la Constitución [...] es inequívoco que la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas, y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado; una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral¹⁷.

Conecta así, el Tribunal Constitucional, 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 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 los ciudadanos, no a los partidos:

¹³ STC 10/83, FJ. 2º

¹⁴ Burke, E., (1774) “Discurso a los electores de Bristol”, en *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, págs. 309-314.

¹⁵ Hay, en cambio, doctrina que sostiene que la prohibición se refiere únicamente a los electores, *vid.* Punset, R. (1992), “Prohibición del mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos”, en VVAA, *Derecho de Partidos*, Madrid, págs. 125-131.

¹⁶ Santaolalla, F. (1992), “Partido político, grupo parlamentario y diputado”, en VVAA, *Derecho de Partidos*, Madrid, págs. 111-112.

¹⁷ STC 10/1983, FFJJ. 3º y 4º.

[...] lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de 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 periódicas¹⁸.

Los diputados, por tanto, según la doctrina del Tribunal Constitucional, son representantes de toda la Nación, no del partido bajo cuyas siglas resultaron elegidos. Y como tales se deben a su propio criterio, de acuerdo con la construcción liberal de la representación.

Esta concepción, sin embargo, se basa en una presunción *iuris et de iure* de hace más de doscientos años, que además de estar construida en un contexto jurídico-político muy distinto del actual, no tiene en cuenta el pluralismo político existente en la sociedad y que se articula a través de los partidos políticos¹⁹. Y es que el pueblo como tal no tiene voluntad sino voluntades, ya que está compuesto de una pluralidad de individuos y grupos, cada uno de ellos con ideas e intereses propios²⁰. Trata de explicar el contenido de una relación que unifica millones de voluntades con la única voluntad del representante, entendiendo que el candidato elegido es representante de toda la nación; cuando, en realidad, como señalan los magistrados discrepantes de la jurisprudencia citada, “no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que [...] es el conjunto de representantes reunidos en las cámaras reglamentariamente convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos”²¹.

Por otra parte, la jurisprudencia constitucional parece centrarse únicamente en uno de los momentos de la representación, el de las elecciones, ignorando la efectividad que al derecho de participación de los ciudadanos deben dar los representantes como miembros de los partidos políticos y defensores de los programas electorales de acuerdo con el mandato recibido de sus votantes²². Los representantes se deben a ese compromiso y se espera de ellos que se guíen por ese proyecto político ofrecido a los electores. De lo contrario, el programa electoral perdería su sentido racionalizador del ejercicio del sufragio y éste se convertiría en un voto a ciegas. Precisamente por ello, en este segundo momento, el que vincula al diputado electo con el grupo político por el que ha resultado elegido, el partido político intensifica sus mecanismos de disciplina interna. Jurídicamente no puede retirar al diputado de su escaño, pero, *de facto*, funciona una suerte de “mandato imperativo a favor del partido” porque cuenta con “elementos de control suficientes sobre el

¹⁸ STC 5/1983, FJ. 4º a.

¹⁹ Portero Molina, J. A. (2009), “Sobre la presunción de la representación política”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 21, págs. 61-74.

²⁰ González Encinar, J. J. (1992), “Democracia de partidos versus Estado de partidos”, en VV.AA., *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid.

²¹ Voto particular de los magistrados Latorre Segura, Díez de Velasco y Díez-Picazo a la STC 10/1983.

²² Bastida Freijedo, F. J. (1987), “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, págs. 199-228.

diputado de a pie como para llegar a su cuasi-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”²³.

4 NO SON BUENOS TIEMPOS PARA EL MANDATO IDEOLÓGICO

Para superar las contradicciones a las que nos conduce el mandato representativo en el Estado de partidos y conciliar, de este modo, norma y realidad, reconocida doctrina apuesta por lo que se ha denominado “mandato ideológico” o de partido²⁴. Entendiendo que los ciudadanos escogen entre opciones ideológicas que toman cuerpo en los partidos políticos y que se concretan en los programas electorales. Para ejercer el derecho de participación (23.1 CE) los ciudadanos tienen que elegir entre listas presentadas por partidos políticos – listas cerradas y bloqueadas – porque así ha sido regulado por la LOREG. El peso de la decisión de los electores no se encuentra en las cualidades personales de los candidatos que las integran, de los que, la mayoría de las veces, no conocen ni su nombre. Algo que hasta el Tribunal Constitucional ha llegado a reconocer, al afirmar que en un sistema de listas como el vigente no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados sino, en relación a éstos, de cocientes²⁵. Lo determinante a la hora de votar es el partido que presenta las candidaturas y el programa político que se compromete a llevar a cabo. Los electores, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “eligen libremente los programas más adecuados”²⁶. Es cierto que no votan con un conocimiento exacto de todas las medidas que integran el programa electoral y que éste no se traslada adecuadamente a los ciudadanos, en unas campañas donde la publicidad prima sobre la información y donde la fórmula del debate electoral no se ha normalizado y está sujeta a rigideces que la hacen poco útil para la confrontación de proyectos²⁷. No obstante, las ideas que han de inspirar las líneas de actuación de los partidos sí se dan a conocer y el programa es un “compromiso electoral asumido”²⁸ por los diputados y a él se

²³ Porras Nadales, A. J. (1994), *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 45.

²⁴ Bastida Freijedo, F. J. (1987), “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, pág. 219; Blanco Valdés, R. L. (1990), *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid; Caamaño Domínguez, F. (1985), *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid; De Esteban, J. (1990), “El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, 70, págs. 7-32 y “El escaño no es del diputado”, *El Mundo*, 26 de junio de 2003.

²⁵ STC 75/85, FJ. 4º

²⁶ STC 136/1999, FJ. 14º.

²⁷ Santolaya Machetti, P. (2010), “Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, págs. 275 y ss.

²⁸ STC 27/2000, FJ. 4º.

deben en el ejercicio de su cargo público (art. 23.2 CE). Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional:

[...] el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes le eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito [...] La fidelidad a este compromiso político [...] no puede ser desconocida ni obstaculizada²⁹.

Si bien es verdad que el programa electoral no puede exigirse jurisdiccionalmente³⁰, no deja por ello de ser un compromiso que vincula, siquiera en un plano político, al diputado. El diputado ha sido elegido y votado por estar comprometido con un partido político y figurar en su lista y por eso se espera de él que actúe disciplinadamente y no adopte posturas diferentes a las de su propio grupo o partido³¹.

Basándose en este compromiso político se ha defendido un “mandato ideológico” o de partido para asegurar que la voluntad manifestada por los electores no se vea defraudada por la actuación individual de algunos candidatos. Se justificaría, de este modo, un control por parte del partido político, en el ejercicio del cargo llevado a cabo por los representantes elegidos bajo sus siglas, limitando por tanto la libertad de actuación de los diputados. 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 pertenezca³².

Desde estas posiciones se trata de evitar que, bajo el escudo de la ficción del mandato representativo, se cometan graves deslealtades por parte de los representantes hacia el compromiso electoral asumido, alterando considerablemente la voluntad manifestada en las urnas.

²⁹ STC 119/1990, FJ. 7º.

³⁰ Ejemplo paradigmático fue el caso suscitado por Lluís Llach contra el PSOE y contra 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. (2004), *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 141-144.

³¹ Abellán, A. M. (1992), *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, pág. 147.

³² Blanco Valdés, R. L. (2003), “Transfuguismo y democracia en la Comunidad de Madrid”, *Claves de Razón Práctica*, 135, pág. 50.

Comportamiento que, en nuestro país, ha recibido el nombre de “transfuguismo” y al que se ha tratado de hacer frente políticamente con escaso éxito³³.

Estas fórmulas plantean un problema que no se oculta a nadie: el de quién está en condiciones de asumir el papel de guardián del compromiso electoral, o lo que es lo mismo, cómo determinar que quien se aparta del programa es el diputado o el partido³⁴. ¿Se puede seguir tachando de tráfuga al diputado leal con el electorado a costa de romper la disciplina de partido? Quizás, como sostiene Abellán, sólo los electores pueden contestar a esas preguntas³⁵. Aunque el actual sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas limita mucho su margen de actuación.

5 LA APERTURA O DESBLOQUEO DE LAS LISTAS: UNA NECESIDAD DEMOCRÁTICA

Aunque en un plano teórico el mandato ideológico cobra pleno sentido en la democracia de partidos, resulta coherente con el sistema de listas cerradas y bloqueadas y pretende asegurar el compromiso electoral asumido en el programa político, no parece oportuno ni conveniente potenciarlo en el actual contexto de desafección ciudadana hacia los partidos políticos.

Porque precisamente el descontento hacia los partidos trae origen de su funcionamiento opaco y distanciado de la sociedad. Mientras éstos no recuperen la confianza de la ciudadanía, abriéndose a ella y haciendo verdaderamente democrático el proceso de selección de sus dirigentes y candidatos, mientras no funcionen con la transparencia exigida por la sociedad en tiempos de crisis económica e institucional, no se dan las condiciones para defender un mandato ideológico.

En efecto, se pueden superar obstáculos como la contradicción del mandato ideológico con el principio clásico de representación o la prohibición del mandato imperativo, del mismo modo que el principio decimonónico de la indivisibilidad de la soberanía nacional no ha impedido la constitucionalidad de la democracia paritaria (STC 12/2008). Se puede también tratar de establecer fórmulas que eviten un posible abuso por parte del partido político a la hora de controlar el transfuguismo. Pero, hoy por hoy, no puede soslayarse el enorme déficit de legitimidad de los partidos políticos y su repercusión en el resto de instituciones. Se hace preciso actuar sobre esta

³³ Ejemplo de ello es el Pacto “antitransfuguismo” firmado en 1998 para reducir las situaciones de transfuguismo en las Corporaciones Locales y la Comisión de Seguimiento creada para velar por su cumplimiento y tomar medidas encaminadas a aislar a los calificados como tráfugas, que no se ha vuelto a reunir desde diciembre de 2010. *Vid.* Tomás Mallén, B. (1999), “¿Pactos entre caballeros frente al transfuguismo? La adopción de códigos de conducta política”, *Debates constitucionales*, 1.

³⁴ Portero Molina, J. A. (1992), “Elecciones, partidos y representación”, pág. 146 y Santaolalla López, F. (1992) “Partido político, grupo parlamentario y diputado”, pág. 114, ambos en VV.AA., *Derecho de Partidos*, Espasa, Madrid.

³⁵ Abellán, A. M. (1994), “Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Estudios Políticos*, 84, pág. 214.

realidad y quizás la forma de recuperar la confianza de los ciudadanos en las mismas pase, entre otras actuaciones, por estrechar la relación entre representantes y representados. Potenciando su derecho de participación política y reconociéndoles una mayor capacidad de decisión. Porque a la hora de regular los requisitos para definir la oferta electoral – el tipo de listas de candidaturas – no pueden perderse de vista, como sostiene la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “sus repercusiones en el derecho de los ciudadanos a votar de acuerdo con su percepción de cuál es el candidato que mejor defenderá sus intereses”³⁶.

Por esta razón, y siguiendo la recomendación del Consejo de Europa en el ya citado informe sobre prevención de la corrupción en España, se debería revisar el sistema de listas cerradas y bloqueadas en los partidos políticos³⁷. Permitir, en suma, a los electores expresar más adecuadamente sus preferencias, aunque sea dentro del margen ofrecido por los partidos políticos, contribuiría a mejorar la relación de representación³⁸.

De este modo, con un sistema de listas desbloqueadas en el que los ciudadanos sí hayan podido mostrar sus preferencias por unos candidatos u otros, en el que la relación entre representante y representado se estrecha, se individualiza, no habría obstáculos para reivindicar la libertad de voto de los parlamentarios. Ello contribuiría a fomentar el debate interno y la diversidad de criterios tan ausentes en el parlamento actual y que, hasta la fecha, la disciplina del aparato partidista se ha encargado de reducir. Cuando debería, quizás preocuparnos más, como sostiene Rubio Llorente, que los diputados voten en contra de lo que creen mejor para la sociedad por seguir la disciplina de partido³⁹.

Para concluir, se alerta, sobre los efectos que sobre la paridad podría tener el desbloqueo de las listas electorales, en el sentido de que el ejercicio de un mayor margen de elección por parte de la ciudadanía podría tener como resultado un desequilibrio en la presencia de hombres y mujeres los órganos representativos. Sin embargo cabría conciliar ambos principios a través de diversas fórmulas que den cumplimiento al mandato de la paridad que el legislador ha establecido⁴⁰ con el respaldo del Tribunal Constitucional (STC 12/2008), sin reducir el derecho de participación política a votar una lista cerrada y bloqueada. En este sentido, por ejemplo, las listas cremalleras (en las que se alternen candidatos de distinto sexo) en lugar de la regla del 40% de candidatos de uno y otro

³⁶ Pérez Alberdi, M. R. (2013), *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, págs. 176 y ss.

³⁷ 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).

³⁸ Portero Molina, J. A. (2009), “Sobre la presunción de la representación política”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 21, pág. 71.

³⁹ Rubio Llorente, F., “Los tráfugas no son tan malos”, *El País*, 6 de octubre de 1993.

⁴⁰ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

sexo en cada tramo de cinco, reducirían considerablemente el riesgo de un resultado no paritario. En el mismo sentido también se podría asegurar que los dos primeros puestos de las listas no estén ocupados por candidatos del mismo sexo o incluso trasladar al elector el resultado de la presencia equilibrada (40%–60%).

Sea como fuere, el desbloqueo de las listas electorales es una reivindicación de la ciudadanía que habría que atender si nos preocupa nuestro sistema democrático. Justificaría mejor la libertad de voto de los parlamentarios que actualmente se reclama y repercutiría igualmente en la propia libertad de voto de los electores.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán, A. M. (1992), *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid.

Abellán, A. M. (1994), “Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Estudios Políticos*, 84.

Bastida Freijedo, F. J. (1987), “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, págs. 199-228.

Blanco Valdés, R. L. (2001), *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad*, Alianza, Madrid.

_____. (1990), *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid.

_____. (2003), “Transfuguismo y democracia en la Comunidad de Madrid”, *Claves de Razón Práctica*, 135.

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

Caamaño Domínguez, F. (1985), *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid.

De Esteban, J. (1990), “El fenómeno español del transfuguismo y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, 70, págs. 7-32.

García Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.

González Encinar, J. J. (1992), “Democracia de partidos versus Estado de partidos”, en VV.AA., *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid.

Holgado González, M. (2004), *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 141-144.

Innerarity, D. (2004), “Democracia sin política”, *El País*, 20 de febrero.

Jellinek, G. (1973), *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires.

Kelsen, H. (1977), *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona.

Michels, R. (1996), *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas*, Amorrutu, Buenos Aires (reedición del original de 1911).

Montero, J. R. (2013), “No es el descontento, es la desafección”, *El País*, 14 de junio.

_____, Gunther, R., Torcal, M. (1998), “Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección”, *Reis*, 83, págs. 9-49.

Morales Arroyo, J. M. (2001), “La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, págs. 205-230.

Pérez Alberdi, M. R. (2013), *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, págs. 176 y ss.

Pérez Royo, J. (1994), “La raíz del problema”, *El País*, 17 de marzo.

Porras Nadales, A. J. (1994), *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Portero Molina, J. A. (1992), “Elecciones, partidos y representación”, en VV.AA., *Derecho de Partidos*, Espasa, Madrid.

_____. (2009), “Sobre la presunción de la representación política”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 21, págs. 61-74.

Punset, R. (1992), “Prohibición del mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos”, en VVAA. *Derecho de Partidos*, Madrid, págs. 125-131.

Rosanvallón, P. (2008), “La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza”, *Papel Político*, vol. 13, núm. 2, págs. 777-781.

Rubio Llorente, F. (1993), “Los tránsfugas no son tan malos”, *El País*, 6 de octubre.

Salazar Benítez, O. (2000), “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, págs. 135-161.

Santaolalla López, F. (1992), “Partido político, grupo parlamentario y diputado”, en VV.AA., *Derecho de Partidos*, Espasa, Madrid.

Santolaya Machetti, P. (2010), “Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales”, *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, págs. 275 y ss.

Tomás Mallén, B. (1999), “¿Pactos entre caballeros frente al transfuguismo? La adopción de códigos de conducta política”, *Debates constitucionales*, 1.

CAN MEMBERS OF PARLIAMENT VOTE FREELY?

ABSTRACT

This article highlights the contradiction between a system of blocked lists for elections to the Congress of Deputies, as we still have in Spain, and the prohibition of imperative mandate in the Constitution. It analyzes also the Spanish parliamentary practice (free or undisciplined parliamentary vote cases) and the proposals of the doctrine to overcome this contradiction, preferring open electoral lists to allow a more representative relationship between citizens and parliamentarians.

KEYWORDS

Political parties. Blocked electoral lists. Free vote.

Recebido: 20 de junho de 2016

Aprovado: 19 de julho de 2016