

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Instituto de Investigaciones Legislativas

Apuntes Legislativos

32

**EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO POLÍTICO
EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL
Y EL DERECHO COMPARADO**

Supervisión de edición: Lic. Alfredo Sainez Araiza
Diseño y edición de interiores: Lic. Alicia Zamarripa Álvarez

LX LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
© Por esta edición: Instituto de Investigaciones Legislativas
Plaza de la Paz Núm. 77 Tercer Piso
Centro. 36000. Guanajuato. Gto., México
Tel. (473) 102-00-00 extensiones 6075 y 6080

Primera edición, 2009-01-20
Año 5, Número 32

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ISBN: 970-9784-00-5

Esta publicación no puede ser reproducida, incluyendo el diseño de la cubierta y de páginas interiores, ni todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.

CONTENIDO

	Página
Presentación	1
El fenómeno del Transfuguismo Político en el Sistema Parlamentario Español y el Derecho Comparado <i>José Eduardo Rostro Hernández</i>	3
Abreviaturas	
Introducción	4
1. Capítulo I	
La representación política en el Estado democrático de partidos	6
1.1. La representación política: ubicación conceptual	6
1.1.1. Los contornos del verbo “representar”	6
1.1.2. Dimensiones genéricas de la representación	7
1.1.3. Rasgos característicos de la representación política	7
1.2. La transición del mandato imperativo al mandato representativo	8
1.2.1. Inglaterra como antecedente histórico del mandato imperativo	9
1.2.2. Francia como formulación doctrinal y constitucional del mandato representativo	10
1.2.3. Representación y representatividad	11
1.3. La evolución del mandato representativo a la representación partidista	12
1.3.1. Definiciones y características generales de los partidos políticos	12
1.3.2. La constitucionalización de los partidos políticos	13
1.3.3. Los partidos políticos en el ámbito parlamentario	14
1.3.4. El doble mandato en la democracia representativa de partidos	16
1.4. Representación y participación políticas	17
2. Capítulo II	
La representación política y los derechos fundamentales de participación en el ordenamientos jurídico español	19
2.1. Configuración jurídico de la representación política	19
2.1.1. El concepto constitucional de representación política	19
A) La concepción de la teoría clásica	
B) La concepción de la nueva teoría	
2.1.2. La incidencia de los partidos políticos en el proceso representativo y participativo	21
2.2. La participación política en el ordenamiento constitucional y jurisprudencial	26
2.2.1. El artículo 23 de la Carta Magna: rasgos generales	26
2.2.2. La titularidad de los derechos de participación política	27
A) Los ciudadanos y los extranjeros	
B) La exclusión de las personas jurídicas y de los partidos políticos	

2.2.3. La vertiente activa y pasiva del derecho de participación política	29
A) El derecho de participación a través de representantes	
B) El derecho de acceso a los cargos públicos representativos	
C) El derecho a permanecer en el cargo público representativo	
3. Capítulo III	
El fenómeno del transfuguismo político en el sistema parlamentario español y el derecho comparado	37
3.1. El transfuguismo: delimitación conceptual del fenómeno	37
3.2. Causas y efectos del transfuguismo político	40
3.2.1. Una aproximación etiológica del fenómeno	40
3.2.2. Las potenciales secuelas del fenómeno	41
3.3. Reacciones político – legislativas y sus posibles vías de solución frente al transfuguismo político	44
3.3.1. Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales	44
3.3.2. El tratamiento del transfuguismo en los Reglamentos Parlamentarios Regionales	46
A) Reglamentos Parlamentarios con regulación específica del status de diputado “no adscrito”	
B) Reglamentos Parlamentarios sin previsión del status específico de diputado “no adscrito”	
3.3.3. Posibles vías de solución al transfuguismo	49
3.4. El transfuguismo político: un estudio de Derecho Comparado en América Latina	51
Conclusiones	55
Anexo	59
Bibliografía	63

Presentación



Junta de Gobierno y Coordinación Política

Dip. José Gerardo de los Cobos Silva
 Dip. Antonio Chávez Mena
 Dip. José Fernando Manuel Arredondo Franco
 Dip. Daniel Olaf Gómez Muñoz
 Dip. Dulce María Badillo Moreno

Presidencia del H. Congreso

Dip. Leopoldo Torres Guevara

Secretaría General

Lic. Arturo Navarro Navarro

Instituto de Investigaciones Legislativas

Lic. José Jesús Pérez Cázares

Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

Lic. Alfredo Sainez Araiza

Departamento de Estudios Jurídicos y Parlamentarios

Lic. Alicia Zamarripa Alvarez

Departamento de Estudios Sociopolíticos

Lic. Jonathan Hazael Moreno Becerra



Una vez más, *Apuntes Legislativos*, reconoce la atención e interés y colaboración del joven maestro José Eduardo Rostro Hernández, quién en este número con *¡pluma libre!* aborda “El fenómeno del transfuguismo político en el sistema parlamentario español y el derecho comparado”, trabajo presentado en el Máster Iberoamericano de Estudios Jurídicos 2008.

El Diccionario de la Lengua Española –de la Real Academia– ubica al tráfuga en la vida política y lo define como una persona “que pasa de una ideología o colectividad a otra” o “que con un cargo público no abandona éste al separarse del partido que lo presentó como candidato”.

En el *argot* político se denominan tráfugas a quienes han obtenido un puesto de elección popular con el apoyo a sus candidaturas por un determinado partido político y, una vez ganada la elección, durante el desempeño de sus funciones, deciden cambiar de ideología renunciando a la filiación del partido político que lo respaldó o inclusive afiliándose a otro. Estas conductas obedecen a estrategias partidarias, a fin de obtener triunfos electorales.

Al respecto, el joven abogado José Eduardo Rostro Hernández analiza a largo de tres capítulos el fenómeno del transfuguismo político, desde la perspectiva del Derecho Constitucional y, específicamente, del Derecho Parlamentario, es decir, desde una posición preferentemente jurídica, sin dejar de lado que el transfuguismo constituye una patología, que ha comportado la fractura de los sistemas democráticos, vulnerando la sutil

armonía existente entre representación y participación, obstaculizando la continuidad del principio de confianza que debe imperar entre ambos sectores.

Por el momento, en el marco de los foros de la reforma del Estado mexicano se reconoció que el transfuguismo político es una práctica indeseada, que podría moderarse mediante una adición al

párrafo tercero del artículo 41 de la Constitución Federal.

Sin duda, el fenómeno del transfuguismo es un tema oportuno, polémico y debatible que invita a los lectores de *Apuntes Legislativos* a reflexionar sobre la pertinencia de su legislación en nuestro país.

Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

¡Pluma Libre!
Compártenos lo mucho que sabes...

¡Participa!

Esperamos tu valiosa colaboración con *Apuntes Legislativos* en la Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo del INILEG Plaza de la Paz No. 77, Tercer Piso, Colonia Centro, Guanajuato, Gto., C.P. 36000, teléfonos. 01(473)102-0000 extensiones 6075 y 6080

E-mail: jcazares@congresogto.gob.mx
asainez@congresogto.gob.mx
azamarripa@congresogto.gob.mx
jhmoreno@congresogto.gob.mx

El fenómeno del Transfuguismo Político en el Sistema Parlamentario Español y el Derecho Comparado

José Eduardo Rostro Hernández¹

Abreviaturas

CE	<i>Constitución española</i>
CELE	<i>Código de Ética de la Legislatura de Ecuador</i>
CNA	<i>Constitución de la Nación de Argentina</i>
CP	<i>Constitución portuguesa</i>
LEL	<i>Ley de Elecciones Locales</i>
LOFP	<i>Ley Orgánica sobre Financiación de Partidos</i>
LPPB	<i>Ley de Partidos Políticos de Bolivia</i>
LOREG	<i>Ley Orgánica Régimen Electoral General</i>
RAE	<i>Reglamento de la Asamblea de Extremadura</i>
RAM	<i>Reglamento de la Asamblea de Madrid</i>
RARM	<i>Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia</i>
RCCM	<i>Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha</i>
RCD	<i>Reglamento de la Cámara de los Diputados</i>
RCAr	<i>Reglamento de las Cortes de Aragón</i>
RCV	<i>Reglamento de las Cortes Valencianas</i>
RJPA	<i>Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias</i>
RPAnd	<i>Reglamento del Parlamento de Andalucía</i>
RPCan	<i>Reglamento del Parlamento de Canarias</i>
RPCat	<i>Reglamento del Parlamento de Cataluña</i>
RPR	<i>Reglamento del Parlamento de la Rioja</i>
RPN	<i>Reglamento del Parlamento de Navarra</i>
RS	<i>Reglamento del Senado</i>
STC	<i>Sentencia del Tribunal Constitucional</i>

¹ Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de LaSalle Bajío, y Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Navarra

Introducción

El presente estudio es en ejercicio teórico, descriptivo, desde la perspectiva del Derecho Constitucional y, específicamente, del Derecho Parlamentario, es decir, desde una posición preferentemente jurídica, sin que ello implique el desconocimiento de los aspectos políticos, sociológicos y éticos del transfuguismo ante la complejidad que comprende el análisis de un fenómeno. Poco se ha estudiado sobre el tema, como pocos son los que han abordado la problemática específica de España dentro de un estudio más amplio. El argumento historicista, coadyuva a acrecentar el interés ante el fenómeno político, al recordar a ilustres tráfugas como José Fouché, Winston Churchill o Antonio Maura. En España, la Restauración borbónica deparó en la institucionalización del transfuguismo, que tras el *impasse* del franquismo y a merced de la transición democrática ha recobrado buena parte de su ostentación.

El transfuguismo como patología, ha comportado la fractura de los sistemas democráticos, vulnerando la sutil armonía existente entre representación y participación, obstaculizando la continuidad del principio de confianza que debe imperar entre ambos sectores. Siendo una disfunción muy particular en la institución parlamentaria, ha fungido como estafa a la confianza del ciudadano, que ve modificada la expresión de su voluntad política sin intervención alguna, convirtiendo a la representación, desde este enfoque, como un acto no legitimador. El puente conductor de la representación y la participación, está construido precisamente, a través del sufragio universal y de la existencia misma, de los partidos políticos como instrumentos intermediarios para encauzar y dar sentido a los intereses de la nación, sin olvidar la lealtad partidista que se debe el parlamentario y por consiguiente, al grupo parlamentario al que pertenece.

Debe entenderse, que el abandono por parte del representante de su grupo político al que le correspondía y de la incorporación de éste en un grupo opositor o al mixto, implica, la clave y la estrategia política para construir, mantener, o bien, para crear mayorías, rompiendo con el equilibrio de estabilidad entre Gobierno y Parlamento, primando los intereses personales del tráfuga y del grupo receptor. Otro factor, que ha sustentado el transfuguismo español, es la interpretación del Tribunal Constitucional, al tratar de impedir la incidencia de los partidos políticos sobre los procesos de representación y participación, al fundar su decisión en la prohibición constitucional del mandato imperativo, reconociendo al parlamentario la titularidad del escaño, con abstracción del grupo, del partido y del electorado.

En este sentido, se describe la secuencia en la que se desarrolla el presente trabajo. El capítulo primero, como punto de partida, es necesario hacer un breve espacio sobre el marco teórico doctrinal en el que se gesta el fenómeno del transfuguismo político sobre las materias conexas al mismo. Estableciendo una posible relación entre la idea y su

proyección real de la representación política, partiendo desde su significado primigenio, observando las modificaciones que en ella se producen a través del devenir histórico, fruto de la aparición en la esfera decisional de los partidos políticos, cuyo estudio aporta elementos que son esgrimidos a lo largo de la tesina.

El capítulo segundo, se procede al estudio de la representación política que se trasluce en el ordenamiento jurídico español, observando la realidad del Estado democrático de partidos, una vez concluso el proceso de persecución, reconocimiento, legalización y constitucionalización que ya Triepel reflejase. De tal modo, se expone la preponderante intervención de los partidos políticos sobre los representantes y los representados, siendo evidente en el ordenamiento constitucional la producción de una ambigüedad visible en la jurisprudencia, respecto del viejo y nuevo concepto de representación, permitiendo desde un punto de vista legal, la práctica del transfuguismo.

De este modo, se analizan los derechos fundamentales de participación política, consagrados en el artículo 23 de la Constitución española, exhibiendo su singular belleza dentro del constitucionalismo contemporáneo, al carecer de otro símil en el derecho comparado, exceptuando el artículo 48 de la Constitución portuguesa, sirviendo de interpretación las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/1983, de 4 de Febrero y 10/1983, de 21 de febrero, las cuales reconocen el derecho fundamental del representante a la permanencia en su cargo público sin perturbaciones ilegítimas por parte de los partidos políticos, presentando un alcance amplio aplicable a la representación parlamentaria.

El capítulo tercero, se pretende delimitar conceptualmente el fenómeno del transfuguismo político, determinando sus causas y efectos que se forjan en el sistema parlamentario. Presentando las reacciones políticas y legislativas, específicamente en el ámbito autonómico y local. Así mismo, se contempla sus posibles vías de solución aportadas por la doctrina española.

Finalmente, se ofrece un estudio de derecho comparado sobre el tratamiento del fenómeno, poniendo el acento en América Latina, producto de un intenso y rico proceso de reforma política, que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región.

Se puede pensar que el transfuguismo es moralmente condenable, que constituye un contrapeso ante la excesiva presencia de los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones democráticas, pero no ha dejado de ser legítimo en el ejercicio de los derechos políticos.

1. Capítulo I

La representación política en el Estado democrático de partidos

1.1. La representación política: ubicación conceptual

La abundancia y el nivel científico de las aportaciones doctrinales respecto de la representación política no eximen al presente trabajo de abordar aquellos aspectos relacionados con la misma cuya comprensión resulta esencial para contextualizar el fenómeno del transfuguismo político.

1.1.1. Los contornos del verbo “representar”

Etimológicamente hablando la acción de “representar” se puede entender como el “presentar de nuevo y, por extensión hacer presente algo o alguien que no está presente”². Los diccionarios suelen definirla como “hacer presente algo con palabras o figuras que la imaginación retiene”, “hacer presente una cosa en la imaginación por medio de las palabras o figuras” o “traer a la mente una cosa ausente o abstracta por medio de otra sensible”³. Por medio del verbo “representar”, se designa aquella acción consistente en hacer presente algo ausente a través de la presencia de una entidad sensible distinta de aquella que se representa. Es decir, mediante la representación, una “realidad A diferente de otra realidad B [...] a pesar de esa diferencia, y en virtud de alguna característica o propiedad que A posee, sirva para hacer presente (re-presenta) de alguna forma a B”⁴.

Representar es una práctica humana de naturaleza común y universal. Una acción presente en múltiples contextos y en variadas formas que quedan delimitados por el adjetivo calificativo que suele acompañarla y que especifica sus condiciones de desenvolvimiento⁵. Así ocurre, por ejemplo, en el idioma alemán, con los términos *Repräsentation*, referido a la representación política, de carácter público, y *Vertretung*, referido a la representación jurídica propia del derecho privado. Tomando en consideración este referente, en la doctrina italiana se ha vinculado la representación política con el término *rappresentazione*, y la representación de interés propio del derecho privado con el término *rappresentanza*; aunque lo habitual es que se utilice el

² SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999, p. 257.

³ *Diccionario esencial de la Lengua Española*. RAE, Espasa-Calpe, Madrid, 2006; CASARES, Julio. *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, 2ª ed., Gustavo Gili, Barcelona, 1999; SECO, Manuel; ANDRÉS, Olimpia; y RAMOS, Gabino. *Diccionario del Español Actual*, 1ª ed., Aguilar, Madrid 1999, respectivamente.

⁴ RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel. “Un marco para el análisis de la representación en los sistemas democráticos”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 58, 1987, p. 138.

⁵ ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo. *Representación política y derecho fundamental. La participación política representativa en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 36.

término *rappresentanza politica*, siendo el adjetivo el que determina el carácter específico de la representación de derecho público frente a la de derecho privado⁶.

1.1.2. Dimensiones genéricas de la representación

Dentro de la dogmática jurídica, quien ofrece un concepto genérico de la representación es Max Weber, al definirla como: “La situación objetiva [...] en que la acción de determinados miembros de la asociación (representantes) se imputa a los demás o que estos consideran que deben admitirla como legítima y vinculadora para ellos”⁷. El trabajo que ha establecido las bases de la discusión, es la obra de Hanna Pitkin, “El concepto de representación”. Realiza un exhaustivo estudio de todas aquellas dimensiones a través de las cuales puede entenderse el concepto de representación: como símbolo, o esquema simbólico de remisión a otras realidades como nación, pueblo, partido [...]; como reproducción, a escala, de la realidad. Es la imagen del “reflejo” de la sociedad en un órgano o institución; como cuidado de intereses, basado en la actuación en interés de otros; como autorización para decidir, extensión de la idea jurídica del poder, apoderamiento, mandato [...]; como disposición a responder (*responsiveness*); sometimiento periódico de los propios actos ante alguien a quien se afecta con esos actos⁸.

Son todos estos elementos que se relacionan, se contienen e interconectan entre sí de forma que sólo a efectos analíticos pueden desligarse, si bien el énfasis en uno u otro de ellos explicara las distintas posiciones sobre los diagnósticos de crisis de la representación, las propuestas para mejorar la democracia representativa y avanzar en la calidad de los regímenes democráticos⁹.

1.1.3. Rasgos característicos de la representación política

Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional¹⁰. El tipo ideal de representación política puede ser definido como un eslabón entre dos términos: por un lado, la relación cualitativa entre representantes y representados, por otro, la relación entre los deseos de los gobernados y las decisiones

⁶ ORTEGA SANTIAGO, Carlos. *El mandato representativo de los diputados y senadores. La prohibición de mandato imperativo frente a la disciplina de partido*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 32.

⁷ WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (trad., José Medina Echavarría), Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 235.

⁸ PITKIN, Hanna F. *El Concepto de representación*, (trad. Ricardo Montoro Romero), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 250 y ss.

⁹ MARTÍNEZ, Antonia. *Representación y calidad de la democracia en España*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 19.

¹⁰ Quienes han tratado el tema de la Representación Política en España, se encuentran entre otros: DE VEGA GARCÍA, Pedro. “Significado Constitucional de la Representación Política”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 44, Madrid, 1985, pp. 25-46; GARRORENA MORALES, Ángel. *Representación política y Constitución democrática. Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1991; y RUBIO LLORENTE, Francisco. “El parlamento y la representación política”, *Jornadas de Derecho Parlamentario*. V. I., Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 145-170.

de los gobernantes¹¹. Pero éstas son dos de las vertientes a través de las que puede concebirse el concepto de representación política.

Se puede desprender tres rasgos característicos que se encuentran en cualquier manifestación del fenómeno representativo. Primero, que el ámbito por excelencia en el que se localiza el fenómeno de la representación política es el espacio de lo público y no en el espacio de lo privado, como lo afirma Carl Schmitt: “no hay representación ninguna que se desenvuelva en secreto y entre dos personas”.

El segundo elemento, se relaciona con el objeto de la representación, ya que, la representación trata de un hecho, en el cual, un sujeto que se supone que existe pero que no puede estar presente físicamente en un lugar, lo hace presente otro sujeto, esto es, la acción de representar consiste en “hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública”¹².

El tercer rasgo característico de la representación atañe a su finalidad, la cual radica en que la relación de sustitución de voluntades que se establece entre el representante con los representados tiene como consecuencia inmediata el surtir efectos sobre la esfera de los representados, lo que “la acción de un partícipe determinado se impute a los demás”¹³.

1.2. La transición del mandato imperativo al mandato representativo

La representación tiene el antecedente en la antigua Roma, como creadores de instituciones representativas que perviven actualmente, entre ellos se encuentran, el mandato jurídico privado entre particulares¹⁴, y el mandato jurídico público, otorgado por el pueblo a los magistrados y senadores¹⁵. La representación política, como tal, era desconocida por los antiguos, la idea es moderna. La democracia constitucional, vigente en los países occidentales, descansa fundamentalmente en el concepto de representación política, tal y como se desarrolló históricamente en Inglaterra y como fue expuesta doctrinal y constitucionalmente después de la Revolución francesa. Esa nueva

¹¹ MARTÍNEZ, Antonia. *op. cit.*, pp. 18 y 19.

¹² SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, (trad., Francisco Ayala), Alianza, Madrid, 1982, p. 208.

¹³ WEBER, Max. *op. cit.*, p. 37.

¹⁴ *Manudatum* (darse la mano), surge en el derecho romano la figura jurídica que permitía a una persona dar una orden a otra para que realizase un negocio jurídico a nombre de ésta, bajo la forma de un contrato de mandato. ENNECERUS, Ludwing; KIPP, Theodoro; y WOLFF, Martin. *Tratado de Derecho Civil. Derecho de Obligaciones I, Tratado General*, Bosch, Barcelona, 1954, p. 231 y ss.

¹⁵ Jellinek refiere de la existencia en Roma de figuras representativas como los magistrados y senadores, quienes eran vistos como mandatarios del pueblo en función del mandato jurídico público concedido por este mediante las elecciones de la asamblea popular, en *Teoría general del Estado*, (trad. Enrique Figueroa Alonzo), Pedagógica Iberoamericana, México, 1997, p. 342.

creación de representación surgió como contrapunto al concepto que había estado vigente en la época medieval.

1.2.1. Inglaterra como antecedente histórico del mandato imperativo

Inglaterra es un país que ha ido a la cabeza de la evolución de las formas e instituciones políticas y constitucionales, donde se encuentra la cuna de las teorías de la división de poderes, así como la teoría de los pesos y contrapesos. Es en esta nación donde surge el Parlamento, la constitución escrita y la constitución no escrita, donde aparece por primera ocasión los partidos políticos, los sindicatos y la democracia representativa, de la mano de mandato representativo¹⁶.

En líneas generales, puede decirse que la representación ha servido como instrumento institucional para expresar el dominio de las fuerzas políticas hegemónicas: nobleza, clero y tímidamente el Estado llano durante la Edad Media y el Estado Absoluto. Las asambleas estamentales, de origen inmediato del parlamento y de la representación política. En el Reino Unido en 1265 y, con mayor claridad, en 1295; en Francia durante el siglo XIV¹⁷, representaban los intereses de los diversos estamentos enfrentados entre sí y enfrentados al interés del monarca. Las asambleas estamentales en general, se limitaban a colaborar, a transmitir peticiones y a buscar soluciones para evitar la introducción de nuevas cargas económicas. Era éste el objeto principal de los representantes de los burgos o condados, eludir el pago de nuevos impuestos; para lograrlo esta representación se articula a semejanza del contrato propio del Derecho privado. Se trata de un negocio jurídico en virtud del cual el mandatario, representante o delegado realiza una serie de actos que son imputados a los representados o mandantes, es como si estos mismos hubieran realizado los referidos actos. En las asambleas estamentales, convocaban bajo la fórmula de Justiniano: *quod omnes tangit ab omnibus approbatur est* (lo que a todos atañe por todos debe ser aprobado)¹⁸, por lo que el cobro de impuestos debía contar con el consentimiento de todos los contribuyentes.

Dentro del esquema representativo de este periodo se manifiesta claramente el “mandato imperativo” o, según Max Weber, de la “representación vinculada”. El mandatario en el sentido jurídico-civil, recibe instrucciones concretas de sus comitentes, de forma escrita a través de los *cahiers d'instructions* (cuadernos de instrucciones)¹⁹, no

¹⁶ MARTÍ BORBOLLA, Luis F. “Los derechos fundamentales y la representación política”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, Núm. 24, Extremadura, 2006, p. 244.

¹⁷ GARCÍA GUERRERO, José L. “Democracia representativa y partidos políticos”, en LÓPEZ GARRIDO, Diego; MASSÓ GARROTE, Marcos F.; PEGORARO, Lucio (dirs.). *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, p. 572.

¹⁸ GARCÍA-GALLO, Alfonso. *Manual de historia del derecho español. El origen y la evolución del derecho*, T. I, 4ª ed., Artes Graficas y Ediciones, Madrid, 1971, p. 784.

¹⁹ ABELLÁN, Ángel M. *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, 1ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, pp. 137-163.

estando autorizado a expresar opiniones personales, siempre expuesto a su revocación y responsabilidad patrimonial, si llegase a rebasar esos límites. El representante opera sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, no como mandatario de las *universitas* del pueblo, la representación tan sólo corresponde al Monarca. Esta técnica de representación, perdurará por varios siglos, siendo finalmente sustituida por el mandato representativo, que supone una radical mutación de los principios en que se asienta aquélla²⁰. Se puede concluir en dicho apartado, que el mandato del *ius civile* fue tomado como referencia para la construcción de los supuestos de base del concepto jurídico-político de la representación, con la diferencia sustancial del contenido mismo de la propia representación y la participación del Estado-aparato en el desarrollo de la misma.

1.2.2. Francia como formulación doctrinal y constitucional del mandato representativo

La formulación doctrinal y constitucional del mandato representativo, en oposición al mandato imperativo, es obra de la Revolución francesa de 1789, se halla estrechamente conectada con la teoría de la soberanía nacional, según las ideas de Montesquieu, Rousseau y Sieyès²¹. Entendiéndose como nación un conjunto atemporal de individuos que conforman el elemento personal del Estado, vinculados por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres y necesidades propias, que no se confunden con otros grupos humanos y que se perpetúa en el tiempo.

Es por la propia indeterminación del concepto nacional por lo que ésta no puede actuar sino por representantes, rompiéndose con la idea de Rousseau de la democracia directa o fraccionada²². La revolución destruye el orden estamental y proclama que la nación está constituida de libres e iguales. Sin embargo, la soberanía no corresponde a tales individuos, sino a la nación misma. A la vez que, la voluntad nacional sólo existe cuando es expresada por la Asamblea representativa. La prohibición de mandato imperativo es el corolario lógico de esta concepción²³.

²⁰ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo*, Revistas de las Cortes Generales, Núm. 32, Madrid, 1994, p. 37.

²¹ Sieyès acuña el término soberanía nacional, corrigiendo la idea de soberanía popular de Rousseau. Con fines propiamente propedéuticos, se puede decir, que nación y pueblo son la misma cosa, el conjunto de individuos a quien viene atribuida la titularidad de la *super omnia*. En cambio, Montesquieu razonó que, en un Estado libre todo hombre es libre, por tanto, debe gobernarse por sí mismo, sería menester que el pueblo poseyese el poder legislativo, pero como esto es imposible en los grandes Estado, es menester que el pueblo haga mediante sus representantes todo lo que no puede hacer por sí mismo. La gran ventaja de los representantes es que pueden discutir los asuntos, cosa que es incapaz el pueblo. No es necesario el mandato imperativo. MONTESQUIEU, Charles de S. *Del Espíritu de las Leyes*, Lib. XI, Cap. VI, (trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega), 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2002, pp. 107-114.

²² DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, (trad. Eliseo Aja [et alii]), 6ª ed., Ariel, Barcelona, 1988, p. 72.

²³ PUNSET, Ramón. "Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos", en GONZÁLEZ ENCINAR, José J. (coord.). *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992, p. 124.

Extrayendo los elementos del mandato representativo se pueden señalar los siguientes rasgos esenciales: primero, el diputado representa a la nación entera y no a un grupo específico; segundo, el mandato de los representantes es de carácter general, no se limita a cuestiones concretas; tercero, se trata de un mandato “libre”, ya que, el representante opina lo que cree conveniente, sin estar sujeto a ninguna instrucción (mandato imperativo)²⁴; cuarto, no es responsable ante nadie, puesto que, sus electores no le pueden revocar; quinto, son electores todos aquellos que tienen capacidad de ejercer el sufragio universal, dejando atrás el sufragio de carácter censitario (percepción de determinadas rentas, pago de determinada imposición, ejercicio de profesiones lucrativas y propiedad de bienes o empresas), es decir, pasa del sufragio restringido al universal; y sexto, surgen los partidos políticos como agentes intermediarios entre el pueblo y el Estado, concebidos como instrumentos integradores para las elecciones y la representación.

Esta teoría de la representación, se ha propagado explícitamente en las diferentes constituciones democráticas a partir del siglo XIX como del siglo XX²⁵. Se comprende, James Mill (*An Essay on Government*, 1820) dijera, hace más de cien años, de la representación política: “Es el gran descubrimiento de los tiempos modernos, la solución de todas las dificultades tanto especulativas como prácticas de la convivencia política”. Y que, desde otro punto de vista, complejo, Eric Voegelin, llegase a afirmar que una investigación sobre la representación política si se desarrollan sus implicaciones con consistencia, se transforma en Filosofía de la Historia²⁶. O que, en fin, Karl Loewenstein sostuviera que la “invención o descubrimientos de la técnica de la representación ha sido decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo como ha sido tan decisiva para el desarrollo técnico de la humanidad la invención de la máquina de vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica²⁷”.

1.2.3. Representación y representatividad

En el presente punto, es necesario citar la postura de Alberto Arce Janáriz, autor de una sugerente propuesta consistente en la matización entre los conceptos de representación y representatividad. Señala que, la representatividad es valor, al servicio de cuya realización se pone la representación, que así, se configura como una técnica representativa, como un instrumento arbitrado por la ley para la consecución de la representatividad. La representatividad da idea de “correspondencia” entre los representantes y el grupo social, y la representación, en cambio, descansa básicamente sobre la responsabilidad que vincula al primero con el segundo. Aunque la

²⁴ Fórmula empleada por la Constitución francesa de 1791, Tít. III, Cap. I, Sección IV, artículo 7, al manifestar: “Los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la Nación entera, y no podrá dársele mandato alguno”.

²⁵ SARTORI, Giovanni. *op. cit.*, p. 262.

²⁶ VOEGELIN, Eric. *La nueva ciencia de la política*, (trad. José E. Sánchez Pintado), Rialp, Madrid, 1968, p. 10.

²⁷ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, (trad. Alfredo Gallego Anabitarte), 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 60.

representación la detente cada electo, la representatividad la absorbe la lista sometida a votación del electorado, de modo que el abandono por el electo de la lista que compareció ante el electorado le acarrea la pérdida de la representatividad, que permanece en la formación política de origen y que no se lleva consigo el diputado, por más que sí conserve intacta su representación²⁸.

1.3. La evolución del mandato representativo a la representación partidista

1.3.1. Definiciones y características generales de los partidos políticos

Desde principios del siglo XX, se iniciarían los estudios de los partidos políticos, resultando extremadamente difícil alcanzar una definición que fuere generalmente aceptada por los distintos especialistas²⁹. La Palombara y Weiner definieron al partido político como una “organización que está localmente articulada, que interactúa con y busca el apoyo electoral del público, que juega un papel directo y sustantivo en el reclutamiento de los dirigentes políticos y que está orientada a la conquista y al mantenimiento del poder, bien sola o mediante coaliciones con otras”³⁰. Los partidos son las únicas organizaciones que operan formalmente en el área electoral, a diferencia de otros grupos de interés que también median entre el Estado y los ciudadanos (movimientos sociales o asociaciones profesionales), como lo ha señalado Sartori, al acuñar su definición mínima de partido: “Grupo político que presenta a elecciones, y es capaz de colocar mediante elecciones, a sus candidatos en cargos públicos”³¹.

En estas definiciones se recogen los elementos principales que caracterizan a los partidos políticos, pueden sistematizarse de la siguiente manera: primero, organización formal, de carácter estable y permanente, y territorialmente extendida; segundo, el objetivo de alcanzar y ejercer el poder político -mediata o inmediata- o de compartirlo, no conformándose con influir en el proceso de toma de decisiones; tercero, cuenta con un programa de gobierno con los objetivos a alcanzar, por mínimo y abstracto que sea; y

²⁸ ARCE JANÁRIZ, Alberto. “Tránsfugas y portavoces en el Grupo Mixto. Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del reglamento de la junta general del principado de Asturias”, *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 40, Madrid, 1997, pp. 161-162. Se sirve en su teorización de las aportaciones en esta materia de PUNSET BLANCO, Ramón. *Las cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, p. 23; y MORTATI, Constantino. *Istituzioni di diritto pubblico*, 10ª ed., Cedam, Padova, 1991, p. 428. El concepto de representatividad se analiza en PRESNO LINERA, Miguel Á. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2000, pp. 111-192. Para una explicación pormenorizada de la acepción de la representación como responsabilidad, véase PITKIN, Hanna F. *op. cit.*, pp. 58-64.

²⁹ Dentro de los especialistas celebres del estudio de los partidos políticos, se encuentran: Ostrogorski, Wilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Roberto Michels, que aparecieron a principios del siglo XX. A partir de los años cuarenta, los trabajos de Schumpeter, Schattschneider, Duverger, La Palombara, Weiner, Sartori, Lijphart y Taagepera, entre otros.

³⁰ LA PALOMBARA, Joseph; y WEINER, Myron (edits.). *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, New Jersey, 1966, p. 29.

³¹ SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976, p. 63.

cuarto, la búsqueda del apoyo popular normalmente a través de procesos electorales, esto es, mediante la presentación de candidatos a comicios para ocupar cargos públicos³².

Este último elemento es el criterio que más claramente distingue actualmente a los partidos políticos de otras organizaciones, para permitir la gobernabilidad se requiere de un sistema electoral eficiente, ya que hace operativa la representación, permitiendo la selección de los representantes a partir de la manifestación de voluntad de los representados³³. Con la aparición de los partidos políticos como elemento fundamental de la participación política y base del sistema moderno democrático-representativo, poseen un potencial organizativo que evitan que la democracia de masa se mueva por vaivenes emocionales y demagogia populista. Igualmente es a través de la polémica interpartidista, a partir de la cual se termina cumpliendo un programa mayoritario. Los partidos racionalizan, profesionalizan, la toma de decisiones políticas que ordinariamente, al sustituir de esta contraposición de voluntades se mueven dentro de una línea de composición, de consenso. Movilizan a las masas a las que hacen participar e integrarse en la democracia mejorando con ellos la legitimidad del sistema, formulado a la población, de manera inteligible de los problemas más relevantes³⁴. Aunque sea deseable, la democracia directa es impracticable. Como expresara Rousseau, “no ha existido nunca ni existirá jamás, puesto que es contrario al orden natural que la mayoría gobierne y que la minoría sea gobernada”³⁵. La clave habrá de situarla, en que tales minorías gobernantes hayan sido elegidas por los ciudadanos democráticamente y estén sujetos a renovación³⁶.

1.3.2. La constitucionalización de los partidos políticos

Los estudios sobre la constitucionalización de los partidos políticos, han venido enmarcándose dentro de los esquemas ya formulados por Heinrich Triepel, según el cual las relaciones entre el Estado y los partidos han conocido cuatro etapas: la primera fase, es la de oposición del Estado a la existencia de asociaciones, *Bekämpfung*, ejemplo de esto fue la promulgación de la Ley Chapellier, que prohibió, a finales del siglo XVIII, las asociaciones; la segunda fase, es la de desconocimiento por parte del Estado de unos grupos políticos que, sin embargo, constituyen una realidad viva e importante en la actividad política, *Ignorierung*; la tercera fase, es la de legalización de algunos partidos políticos, aproximadamente a principios del siglo XX, *Legalisierung*; y la cuarta fase, es la

³² PANEBIANCO, Angelo. *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, New York, 1988, p. 6.

³³ Sobre el estudio del Derecho Electoral véase, entre otros, a LIJPHART, Arend. *Sistemas electorales y sistema de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2007; VALLÉS CASADEVALL, Joseph M. *Sistemas electorales y gobierno representativo*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1997; y SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

³⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986, pp. 30 y ss.

³⁵ ROUSSEAU, Jean J. *Contrato Social*, Boreal, Madrid, 1999, pág. 78.

³⁶ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, p. 81.

de incorporar a los partidos al orden constitucional, dependiendo de cual fuese el partido, su legalización acontece en momentos de la historia diferenciados, *Inkorporierung*³⁷.

Tomando en cuenta este esquema, Biscaretti di Ruffia³⁸ establecerá los siguientes paralelismos históricos: la primera etapa de las relaciones es propia del Estado policía, abarcando los primeros años del Estado liberal, en los que la teoría política al respecto se encuentra profundamente influenciada por la clásica doctrina de Rousseau sobre los cuerpos intermedios, como obstáculo para la existencia de una relación individuos-Estado como presupuesto de los ideales democráticos; la segunda etapa, es la progresiva formación de los partidos que tiene lugar a lo largo del siglo XIX, encontrará como respuesta del Estado liberal lo que se ha denominado ignorancia; en la tercera etapa, la actitud agnóstica se verá reemplazada por un proceso de constitucionalización del derecho de asociación, cuya consecuencia es un rápido crecimiento y fortalecimiento del sindicalismo y del partidismo, con la consiguiente legitimación de unos y otros³⁹.

Finalmente, la cuarta etapa permite la decidida incorporación de los partidos al ordenamiento constitucional que tendrá lugar a través de dos vías enteramente opuestas, la de los regímenes totalitarios y la de los países democráticos occidentales, iniciada en Europa a raíz de la terminación de la Segunda Guerra Mundial⁴⁰. Se venía a poner término al desconocimiento jurídico de su trascendental existencia y a reconocer, de una vez por todas, el indiscutible protagonismo de estas organizaciones de intermediación creadas *ex professo* para canalizar la voluntad popular⁴¹.

1.3.3. Los partidos políticos en el ámbito parlamentario

Es evidente que, en las democracias contemporáneas, la representación política se encauza a través de los partidos políticos. Su protagonismo se proyecta en el ámbito parlamentario a través de la figura de los Grupos Parlamentarios⁴². La preponderancia

³⁷ TRIEPEL, Heinrich. "Derecho Constitucional y realidad Constitucional", en LENK, Kurt; y NEUMANN, Franz (eds). *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 187-194.

³⁸ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derechos Constitucional*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, pp. 772 y ss.

³⁹ Paradójicamente, desde un punto de vista eurocéntrico, esos primeros pasos se dan en América Latina: México con la Constitución de Querétaro, o Uruguay con la Constitución de Batlle y Ordóñez. Ambas de 1917, son los primeros textos constitucionales que incorporan de manera muy tímida el reconocimiento a los partidos políticos, es decir, se les alude pero no se los regula. RENU VILAMALA, Joseph M. "Los partidos políticos ante los retos del siglo XXI", en AA. VV. *Los retos del Constitucionalismo en el siglo XXI*, H. Congreso del Estado de Guanajuato, IIL, México, 2004, pp. 14 y 15.

⁴⁰ Entre los ejemplos de dicha fase se encuentran el caso más paradigmático por cuanto incorpora plenamente la figura de los partidos políticos como el núcleo de toda la actividad del sistema político: la Constitución Italiana de 1947 (artículo 49), la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (artículo 21), la Constitución francesa de 1958 (artículo 4). Ya más actualmente las Constituciones portuguesa de 1976 y la española de 1978, entre otras.

⁴¹ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El mandato parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 54.

⁴² Siendo extensa la literatura al respecto, y por lo tanto imposible de relacionar, en estas páginas, sirva al menos la siguiente referencia: SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro. *Los grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989; MORALES ARROYO, José M. *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; VÍBORAS JIMÉNEZ, José A. "Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma", en SOUTO GALVÁN, Marta E.; SANZ PÉREZ, Ángel L.; y CORONA FERRERO, Jesús M. *El Reglamento Parlamentario. Propuesta de*

del partido sobre el grupo parlamentario fue señalada por Duverger como una de las características de los partidos contemporáneos, frente a la situación inversa que se daba en la fase de los partidos de notables o la rivalidad existente entre la organización partidista y el grupo parlamentario propio de la etapa del partido de masas⁴³.

Hace eco Ana Ortells, sobre las diversas teorías que han surgido de las principales líneas de investigación, puntea las más representativas en la actualidad⁴⁴: Una primera teoría, es la que considerando al Grupo Parlamentario como un órgano del partido político. Dicha teoría se basa, en primer lugar, en la estrecha relación existente entre ambos; en segundo lugar, sirve como argumento a esta tesis el hecho de que los miembros de los Grupos Parlamentarios resultaron elegidos en las listas de aquéllos; en tercer lugar, es una realidad que el Grupo Parlamentarios recibe del partido las directrices de la línea política a seguir. Y en último lugar, refuerza esta tesis la disciplina de grupo a la que en la práctica se ven sometidos los parlamentarios, a menudo impuesta no por los mismos grupos, sino por los propios partidos políticos.

Una segunda teoría, propugna una doble naturaleza del Grupo Parlamentario. Es un órgano del partido, pero a la vez es un órgano del Estado en cuanto trata de hacer coincidir la voluntad política de la cual es representante, con la voluntad estatal, es decir, los partidos políticos son órganos del Estado, y por ende, los Grupos Parlamentarios, en cuanto órganos del partido, también lo son del Estado.

Una tercera teoría defiende, que, los Grupos son órganos del Parlamento, creados con la intención de hacer más funcional la actividad de las Cámaras, y a la vez permite que las diferentes formaciones políticas, incluidas las minoritarias, puedan estar representadas.

Una cuarta teoría ampara, que, los Grupos son órganos del partido político cuando desempeñan actividades políticas, pero lo son, a su vez, de las Cámaras cuando desarrollan actividades estrictamente parlamentarias.

Una quinta teoría mantiene, que, los Grupos Parlamentarios se constituyen como consecuencia del derecho de asociación por parte de los parlamentarios. José A. Víboras, sostiene que los Grupos Parlamentarios son “asociaciones de Derecho Privado investidas de funciones públicas”⁴⁵.

Los Grupos Parlamentarios son, como afirma Saiz Arnaiz, “una pluralidad de sujetos ideológicamente afines que se organizan para actuar en el seno del órgano

Reforma, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000; ORTELLS MIRALLES, Ana M. *La Constitución de los Grupos Parlamentarios*, Cortes Valencianas, Valencia, 2003.

⁴³ DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, (trad. Julieta Campos y Enrique González Pedro), Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

⁴⁴ ORTELLS MIRALLES, Ana M. *op. cit.*, pp. 27-32.

⁴⁵ VÍBORAS JIMÉNEZ, José A. *op. cit.*, p. 234.

constitucional⁴⁶. Salvo el Grupo Mixto⁴⁷, el cual no responde a ningún partido político en concreto, ya que es un grupo *sui generis*. Tal grupo no se constituye voluntariamente, sino por imperativo estatutario. Los representantes pertenecientes a partidos que no hayan alcanzado el número exigido para constituir su propio grupo son reunidos en éste, que es más una agrupación de personas que una organización integrada⁴⁸.

El carácter de los Grupos Parlamentarios en parte privado (autoorganización y vinculación al partido político) y en parte público (actuación en el órgano estatal) quedan de este modo a salvo, sin primar el uno sobre el otro. Los Grupos Parlamentarios corren así una suerte similar a la de otros sujetos del sistema político cuya situación entre Sociedad y el Estado los dotan de peculiares características que impiden definiciones absolutas y excluyentes. Además, y en todo caso, no parece que pueda afirmarse que el hecho de no atribuir una específica naturaleza jurídica, como las usualmente propuestas, signifique ningún déficit o perjuicio para los Grupos Parlamentarios⁴⁹.

1.3.4. El doble mandato en la democracia representativa de partidos

Con el incremento de la fuerza de los partidos, el mandato representativo se transformó y se desdobló en dos: un mandato puramente representativo que liga a los electores con un partido y una relación similar al mandato imperativo que vincula al diputado con el partido al cual pertenece⁵⁰.

La relación partido-diputado, ha pasado a ofrecer una visible condición imperativa, el elector ha dejado de estar presente en ella, es claro que la imperatividad que de ahí pudiera resultar sobre los representantes no tiene ya el elector, sino al partido, como exclusivo beneficiario, al cual debe rendir cuentas, política y jurídicamente de su gestión. El diputado ha entendido muy bien a quién debe el mandato y sabe que esa deuda no la tiene precisamente con el elector. La relación partido-elector, ésta es hoy la auténtica relación representativa, de ahí que haya heredado las condiciones de desvinculación y generalidad que siempre presentó la primitiva relación elector-diputado⁵¹. En el mismo sentido, Eloy García deduce que, la relación elegido-partido político se articula en modo a un mandato imperativo con posibles consecuencias directas a más indudables consecuencias de cara a una posible reelección⁵². Es decir, el partido no representa a la nación sino a sus militantes y votantes.

⁴⁶ SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro. *op. cit.*, p. 291.

⁴⁷ La figura del Grupo Mixto es minoritario en el Derecho Comparado, concretamente sólo la acogen los Parlamentos de Italia, Grecia y España. GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José M. (dir.); ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (coord.); ABELLÁN MATESANZ, Isabel M. [et alii]. *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, 1ª ed., Cyan, Madrid, 1997, p. 167.

⁴⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *op. cit.*, p. 93.

⁴⁹ *Idem*, p. 349.

⁵⁰ PORRAS NADALES, Antonio J. *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 45.

⁵¹ GARRORENA MORALES, Ángel. *op. cit.*, pp. 66 y 67.

⁵² GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 115-116.

Con esta construcción, se puede afirmar, que, con la aparición de los partidos políticos, el concepto de representación clásica, requiere de una nueva teorización de lo que debe entenderse actualmente por representación. Como destaca José J. González Encinar, “si los partidos no existen, habría que volver a inventarlos para hacer posible la expresión política del pluralismo social. Sin representación, por su parte, la democracia sería, en nuestra circunstancia, materialmente imposible”⁵³.

1.4. Representación y participación políticas

“Participar” en principio, significa, “tomar parte en algo”, pero también significa “compartir” con alguien, “comunicar o hacer saber algo” a los demás. Los diccionarios anuncian sus sinónimos: coadyuvar, compartir, comulgar⁵⁴. Las tres acepciones se implican mutuamente, pero la primera es más estricta que las demás, es decir, participar es tomar parte en un acto o proceso, se trata de tomar parte en la vida política de la comunidad. Como apunta Fernando Savater “la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o para sublevarse”⁵⁵.

Con la expresión “derechos políticos” suelen designarse aquellos derechos fundamentales que tiene por finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y, en consecuencia, están más inmediatamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones democráticas⁵⁶. Se pueden señalar de manera genérica diversos modos de participación política. El modo pasivo (la mera aceptación o asentimiento tácito), se considera como la no participación electoral, es decir, la omisión es una forma de colaboración. Los modos activos, el electoral es el más evidente. Pero se puede incluir asimismo la participación en formas de democracia directa; la denominada “participación en las decisiones”, que supone acceso a los centros donde éstas se toman, y toda la gama de participación informal en manifestaciones, concentraciones, huelgas, presiones, etc.

Ya había considerado Sieyès, que, el pueblo debía participar a través de sus representantes previamente elegidos⁵⁷, implicando a la participación política al ejercicio de la ciudadanía, consiste básicamente en un tipo de actividad orientada a influir sobre la

⁵³ GONZÁLEZ ENCINAR, José J. “Representación y partidos políticos”, en GARRORENA MORALES, Ángel (edit.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, p. 75.

⁵⁴ *Diccionario esencial de la Lengua Española. Real Academia Española, cit.*; y SECO, Manuel; ANDRÉS, Olimpia; y RAMOS, Gabino., *Diccionario del Español Actual, cit.*, respectivamente.

⁵⁵ SAVATER, Fernando. *Política para Amador*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1992, p. 41.

⁵⁶ DÍEZ-PICAZO, Luis M. *Sistema de Derechos Fundamentales*, Thompson-Civitas, 2ª ed., Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 379.

⁵⁷ SIEYÈS, Emmanuel. *¿Qué es el tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, (trad. Francisco Ayala), 1ª ed., Aguilar, Madrid, 1973.

representación mediante el ejercicio de los derechos políticos. La relación actual entre representación y participación son relativamente recientes. Antes de las ideas ilustradas surgidas de la Revolución francesa, la representación era de carácter orgánico, no estaba vinculada con la idea de participación como la antigua Grecia. La representación y la participación significaron lo mismo, no existía una distinción como tal. Fue preciso instituir en los parlamentos como mandatarios la ficción de soberanía nacional, descomponiéndose la confusa existencia entre representación y participación que poseían determinados grupos de interés ante los órganos representativos, fragmentándose la lógica del mandato imperativo. El puente conductor de la representación y participación, está construido a través del sufragio universal y de la existencia misma, de los partidos políticos como intermediarios para encauzar y dar sentido a los intereses de la nación. Sin olvidar la lealtad partidista que se debe el parlamentario a su grupo político.

Se ha señalado que las elecciones son un rasgo central y clave para la comprensión de la representación y la participación política, pero las elecciones no son un fin en sí mismas, sino deben ser entendidas como un medio de provisión personal de determinados órganos políticos. El fin, está en la correcta y legítima composición de tales órganos, primordialmente del Parlamento, pero el medio utilizado para ello, las elecciones, condiciona por consiguiente funcionamiento del Parlamento y del sistema político⁵⁸, esto es, los implicados en la representación y el derecho fundamental de participación, es en el que figuran los partidos, las elecciones y las asambleas como elementos conectados entre sí, conflictivos en sus relaciones, pero con la necesidad de convivir en términos de democracia representativa⁵⁹.

Sin que, por otro lado, concretamente el factor participativo, suponga desconocer la exigencia de la toma de decisiones, por cuanto el dilema de un sistema democrático consiste también en conseguir la combinación óptima entre “cantidad de la participación” y “calidad de las decisiones”⁶⁰. Se participa para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia. Sin embargo, la representación y participación coexisten indisolublemente en la vida democrática. Son, dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero se necesitan recíprocamente: la participación se vuelve representación gracias al voto, y la representación se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos⁶¹.

⁵⁸ TORRES DEL MORAL, Antonio. “Ley electoral y representación”, en RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel (edit.). *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, p. 15.

⁵⁹ ABELLAN, Ángel M. “Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 84, Madrid, 1994, p. 200.

⁶⁰ GONZÁLEZ ENCINAR, José J. “Democracia de partidos versus Estado de partidos”, en Id. *Derecho de partidos*, cit., p. 36.

⁶¹ MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, 4ª ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Núm. 4, México, 2001, pp. 12-27.

Con el objeto de este trabajo y en coherencia con el sistema político-constitucional, resulta en particular relevante el nexo entre representación y participación del pueblo como ingredientes básicos de la legitimidad democrática. En cualquier caso, un Estado moderno no puede renunciar al principio de representación, pero tampoco puede excluir el concepto de participación. Como ha declarado Hans Schneider, al confirmar, que, “ambos son manifestaciones del principio democrático de la soberanía popular, que se complementan y se apoyan mutuamente en su relación”⁶². Los derechos fundamentales que se analizan en el segundo capítulo, actúan como cauce articulador de la democracia representativa.

2. Capítulo II

La representación política y los derechos fundamentales de participación en el ordenamiento jurídico español

2.1. Configuración jurídica de la representación política

La Constitución Española de 1978, se ha elaborado en un momento en que no se ha desterrado el principio de representación clásica y no se ha afianzado de forma radical y actual el concepto de Estado democrático de partidos en lo referente a su proyección sobre el concepto de representación. Es evidente que en el ordenamiento constitucional se produzca una ambigüedad, también visible en la jurisprudencia, respecto de los viejos y nuevos conceptos, lo cual, permitirá que sea posible, desde un punto de vista legal, la práctica del transfuguismo político, si se impusiera la nueva concepción no cabría sino el rechazo⁶³.

2.1.1. El concepto constitucional de representación política

A) La concepción de la teoría clásica

El ordenamiento constitucional contempla los elementos de la teoría clásica de la representación a lo largo de su articulado. El primero de dichos elementos se establece en el artículo 1.2 CE, al señalar: “La soberanía nacional reside en el pueblo español, de que emanan los poderes del Estado”⁶⁴. Lo relevante es que al residenciarse la soberanía

⁶² SCHNEIDER, Hans P. *Democracia y constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 252 y 264.

⁶³ DE ESTEBAN, Jorge. “El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 70, Madrid, 1990, p. 19.

⁶⁴ En el artículo 3 de la Constitución de la República francesa, de 4 de octubre de 1958; y en el artículo 1.2 de la Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947, señalan que, “la soberanía pertenece al pueblo”, en tanto, el artículo 20 de

en el pueblo, la Constitución establece un régimen político democrático. El hecho de asignar la titularidad de la soberanía a un sujeto unitario y abstracto (el pueblo español), se hace necesario que su ejercicio se realice por personas determinadas que actuarán como representantes suyos. De conformidad con el artículo 66.1 CE, la soberanía es ejercida a través de representantes agrupados en las Cortes Generales, y sobre todo, el artículo 67.2 CE, prohíbe que los diputados y senadores estén ligados por mandato imperativo⁶⁵, gozando de garantías que aseguran su libertad de expresión y su libertad personal, consagrada en el artículo 71 CE. Resulta insoslayable la mención del artículo 79.3 CE, que garantiza el voto personal e indelegable de los Senadores y Diputados, se trata de reconocer al más alto nivel jurídico la libertad de los representantes. Se deduce de aquí, que los parlamentarios representan cada uno a toda la nación, que no hay intermediarios entre los individuos que la componen y el Parlamento. En tanto los representantes no están sujetos a ningún mandato ni disciplina alguna, por consiguiente, cada escaño pertenece al elegido y nadie le puede revocar.

B) La concepción de la nueva teoría

Existen indicios de una nueva concepción de representación, basada en la constitucionalización de los partidos políticos. Precisamente, en el artículo 6 CE se establece que, los partidos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad y son instrumentos fundamental para la participación”. Es decir, sin ellos no se puede participar en las decisiones del Estado, y el artículo 23 CE lo aclara aún más, al señalar que, “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos [...] por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Como lo expresa el artículo 6 CE, los representantes deben pertenecer a un partido. Por último, el artículo 68.3 CE declara que, “la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”. La fórmula electoral proporcional sólo se puede llevar a la práctica si existen partidos políticos. Por consiguiente, esta segunda perspectiva, la Constitución adopta la forma moderna de representación basada en la participación por medio de partidos.

la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949, consagra que, “todo poder público emana de pueblo”.

⁶⁵ Así, la Ley Fundamental de Bonn, establece en su artículo 38, que, “los diputados de la Dieta Federal Alemana serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igualitario y secreto. Representan al pueblo entero, no estarán ligados por mandato ni instrucción y sólo estarán sujetos a su propia conciencia”. La Constitución italiana, dispone en su artículo 67, que, “todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin vínculo de mandato”. El artículo 27 de la Constitución francesa, reza, “todo mandato imperativo es nulo. El derecho de voto de los miembros del parlamento es personal [...]”. Este mandato constitucional se refleja en los Reglamentos tanto del Congreso de los Diputados como del Senado español, en los que se permite al elegido el cambio de un grupo parlamentarios a otro, conformándose una clara posibilidad de permitir el transfuguismo político. Así, el artículo 27.1 RCD, reza del siguiente tenor: “El cambio de un Grupo Parlamentarios a otro, con excepción del Mixto sólo podrá oponerse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones [...]”. Por su parte, el artículo 30.3 RS, aparece una regulación igualmente permisiva de este fenómeno, al señalar que: “Los senadores que por cualquier causa dejen de pertenecer a un Grupo parlamentario [...], quedarán automáticamente incorporados al Grupo Mixto, salvo que en el plazo de tres días se adscriban a otros Grupos ya constituidos”.

2.1.2. La incidencia de los partidos políticos en el proceso representativo y participativo

A finales del siglo XVIII, la burguesía introdujo un concepto de representación puramente individualista, en la que desaparecían todas las agrupaciones intermediarias y en la que la relación representativa se producía sólo entre el representante y la nación. Al fragmentarse ahora ese hipotético interés nacional común en un complejo de intereses sociales antagónicos, que canalizan políticamente a través de los partidos, el dilema a resolver se plantea en los siguientes términos: o bien se sigue insistiendo en el viejo concepto de representación, lo que supone ignorar la realidad de los partidos, o bien se asume la existencia de los partidos, lo que implica el obligado paso de lo que Duverger ha denominado el tránsito de una concepción individualista a otra comunitaria de la representación⁶⁶.

Indubitablemente los partidos políticos se erigen en el centro del proceso político. Sin su concurrencia es imposible la expresión de la voluntad popular dadas sus dimensiones. La representación adquiere, una doble función: una primera, vertebradora de estas sociedades complejas, y una segunda, de legitimación de dichas sociedades a través del consenso mayoritario⁶⁷. Pero lo que interesa, es la novedad que introducen los partidos políticos en el proceso de la representación política. Situados entre la esfera de gobierno (representantes) y la esfera de la ciudadanía (representados), provocando un sesgo en el circuito de la representación. Por un lado, se localiza la relación que se establece entre los representados (caracterizados como electores) y el partido y, por el otro lado, la relación entre el partido y los representantes⁶⁸, estando presentes las dos concepciones el “mandato representativo”, que es la que coincide con la teoría clásica, y el “mandato partidista”, o bien, “mandato ideólogo”, como lo ha denominado Jorge de Esteban⁶⁹, al cual, puede ser denominado como la nueva teoría.

Esto es de máxima relevancia en cuanto a la dinámica y la práctica política del presente, ya que viene dominada por los partidos políticos, que inciden de forma notable en el aspecto representativo y participativo. Aunque también es cierto, que es por eso llamado “Estado de partidos”, o con expresión más acertada, “democracia de partidos”, siendo imprescindible para el constitucionalismo democrático y de los derechos fundamentales⁷⁰. El Partido y la representación, se interaccionan, viven en constante tensión, pero al mismo tiempo se complementan. En el centro de esta polémica ha ido tomando cuerpo el nuevo concepto, superador del mandato representativo, que pretende

⁶⁶ DE VEGA GARCÍA, Pedro. “artículo 67”, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *Comentarios a las Leyes Políticas, Constitución española de 1978*, Revista de Derecho Privado, T. VI, Madrid, 1989, pp. 98 y 99.

⁶⁷ VIDAL, Ernesto. “Representación y Democracia: problemas actuales”, *Doxa*, Núm. 6, 1989, pp. 169 y ss.

⁶⁸ RENU VILAMALA, Joseph M. “La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política” en PORRAS NADALES, Antonio J. (edit.). *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 271.

⁶⁹ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 20. También, este autor decanta por el mandato ideológico, en su artículo “El escaño no es del diputado”, *El Mundo*, de 26 de junio de 2003, pp. 4 y 5.

⁷⁰ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *op. cit.*, pp. 90 y 91.

reflejar los efectos causados por la aparición y consolidación de los partidos políticos. De esta forma se ha planteado la existencia de dicho mandato partidario, que se impone en las relaciones de los representantes o parlamentarios, elegidos efectivamente por su afiliación a un partido, con la que tienen que ser consecuentes. En este mismo sentido, Antonio Torres del Moral utiliza la expresión pseudomandato imperativo de partidos, al que niega calificación jurídica pero sí reconoce su factibilidad y efectividad⁷¹. Inevitablemente, de aquí se derivan limitaciones a la independencia y a la responsabilidad del representante, que han dejado de ser jurídicamente absolutas para convertirse en relativamente funcionales⁷².

La realidad dice que los partidos políticos seleccionan a los candidatos, conducen la campaña, movilizan al electorado y exigen disciplina a los elegidos, que en buena parte de los casos carecen de otro mérito que el de su fiel obediencia a la dirección partidista⁷³. Dentro de estas coordenadas, el diputado ha de actuar disciplinadamente y no debe adoptar posturas diferentes a las del grupo (parlamentario) o partido⁷⁴, por tanto, carece de protagonismo en el parlamento. Se suele decir, que el mandato imperativo reaparece pero no en el ciudadano elector y el elegido, sino entre el partido político y el representante, y frente a esta vinculación política parece que cabe poca defensa jurídica. La jurisprudencia constitucional pone de manifiesto cuales son los puntos en los que el derecho no cede ante la realidad⁷⁵, derivando algo tan importante, como los derechos fundamentales de los ciudadanos y de los representantes individuales constituyendo un límite que frena la hegemonía de los partidos⁷⁶.

No se trata de una situación sólo *de facto*, sino con un abundante apoyo jurídico, jurisprudencial y doctrinal que arranca del reconocimiento de los partidos por la propia Constitución, que se mueve entre la categoría de la representación liberal y el moderno concepto de la democracia de partidos. Esta ambivalencia de la Carta Magna será reflejada en la legislación que la desarrolla, imperando la segunda concepción sobre la primera.

⁷¹ TORRES DEL MORAL, Antonio. "El Estado español de partidos", *Revista de Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 8, Madrid, 1991, pp. 127-143. En esta misma línea, pero sin admitir la utilización del concepto, CHUECA Rodríguez, Ricardo. "La representación como posibilidad en el estado de partidos", *Revista de Derecho Político*, Núm. 27-28, Madrid, 1988, pp. 26 y ss.

⁷² CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. "Mandato parlamentario y derechos fundamentales. Notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 36, Madrid, 1992, pp. 92 y 93.

⁷³ MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L. "Problemas constitucionales de la representación política", *Debate Abierto*, Núm. 7, Madrid, 1992, p. 133.

⁷⁴ ABELLÁN, Ángel M. *op. cit.*, p. 147.

⁷⁵ SSTC 5/1983, de 4 de febrero (Andújar) y 10/1983, de 21 de febrero (Madrid). Se encuentran posteriores sentencias sobre casos análogos, resueltas de la misma forma, como las SSTC 16/1983, de 10 de marzo (Vilassar); 20/1983, de 15 de marzo (Zumárraga); 28/1983, de 21 de abril (Pamplona); 29/1983, de 29 de abril (Ermua); 39/1983, de 26 de abril (Guernica); 28/1984, de 28 de febrero (Parlamento Foral de Navarra). Un análisis de las mismas puede verse en CÁMARA VILLAR, Gregorio. *Votos particulares y derechos fundamentales en la práctica del Tribunal Constitucional Español (1981-1991)*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1993, pp. 214 y ss.

⁷⁶ MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L. *art. cit.*, p. 134 y 135.

Aunque los partidos sean un instrumento fundamental para la participación política, como establece el artículo 6 CE, se traduce en algo tan determinante como que sin los partidos no se puede participar en las decisiones del Estado⁷⁷. En suma, la relación representativa y la efectividad de la participación, sólo puede articularse a través de los partidos⁷⁸. Es de esta manera como lo entiende el Tribunal Constitucional, a partir de los conceptos de soberanía popular y pluralismo democrático le lleva a afirmar que, “la consagración constitucional de los partidos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos, dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes [...]”⁷⁹.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, ha otorgado un papel preferente a los partidos en la fase preparatoria del procedimiento electoral, referida a la organización de las elecciones, a la selección y proclamación de candidatos, incluyendo la campaña electoral, los actos, los gastos, acceso a medios de titularidad pública y controles, destacando especialmente la función intermediadora de los partidos políticos como entidades de designación de candidatos a través de la confección de listas cerradas y bloqueadas que deberán votar los electores (artículo 44 LOREG), siendo el procedimiento de sustitución de los candidatos sucesivos, y en su caso, por los suplentes (artículo 48.2 de la LOREG). En este punto, el Tribunal Constitucional ha declarado que, “en un sistema de listas como en el vigente ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación de estos de conscientes [...] para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas”⁸⁰.

De forma similar, se procede en el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un diputado o senador, cuya vacante será atribuida al suplente de la lista (artículos 161.1 para el caso de diputado, 162 y 171.2 para el senador, todos de la LOREG)⁸¹. Otro aspecto, entre los muchos contenidos en la legislación, que revela la importancia de los partidos es que estos pagan las campañas electorales de los diputados y el Estado les reembolsa después los gastos ocasionados en función de los votos y los escaños obtenidos (artículos 127 y siguientes, 175, 193 y 227 de la LOREG). También de este modo los partidos reciben subvenciones para atender sus gastos de funcionamiento ordinario, según la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos

⁷⁷ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 20.

⁷⁸ PORTERO MOLINA, José A. “Sobre la representación política”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 10, Madrid, 1991, p. 112.

⁷⁹ STC 32/1985, de 6 de marzo, fundamento jurídico 2. Esta doctrina jurisprudencial ha sido incorporada a la STC 119/1990, de 21 de junio.

⁸⁰ STC 75/1985, de 21 de junio, fundamento jurídico 4. El Tribunal Constitucional califica de primordial el papel que los partidos políticos ocupan en el sistema de democracia representativa instaurado por la Constitución Española, al reiterar la afirmación ya contenida en las SSTC 32/1985, de 6 de marzo; 119/1990, de 21 de junio; y 31/1993, 26 de enero.

⁸¹ PORTERO MOLINA, José A. “Elecciones, partidos y representación política”, en GÓNZALEZ ENCINAR, José J. (coord.). *op. cit.*, p. 143.

(artículo 3.1-2 LOFP)⁸². El Tribunal Constitucional afirma que, “el proceso electoral, en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer los derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el artículo 23 de la Constitución, sino que es también, a través de esta manifestación de derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél”⁸³.

En cuanto a las Cámaras, únicamente pueden llevar a cabo su funcionamiento mediante la organización de diversos grupos parlamentarios, que, normalmente, se identifican con partidos. La distribución de los cargos de las Mesas, las Juntas de Portavoces, las Comisiones especializadas se forman escrupulosamente atendiendo al resultado de las elecciones, a fin de respetar la relación de fuerzas entre los distintos partidos políticos. Según sus respectivos reglamentos, la utilización del voto secreto sólo se permite en casos muy concretos, siendo lo normal, el voto público. En las votaciones está siempre presente la exigencia de la disciplina de partido, ya que, si el voto fuese secreto en el proceso legislativo, atendiendo únicamente el parlamentario a su conciencia, las Cámaras no podrían funcionar⁸⁴.

Sin embargo, no puede decirse que una vez celebradas las elecciones su importancia decazca. Todo lo contrario, la realidad demuestra que los partidos políticos dirigen la actividad parlamentaria, siguiendo a Joaquín García: “los grupos parlamentarios, por su parte, son lisa y llanamente, con excepción del grupo mixto, la expresión parlamentaria de los partidos políticos, y no otra cosa [...] una vez realizadas las elecciones y determinada la fuerza parlamentaria de los partidos políticos, las decisiones más importantes no se toman en el Parlamento, sino en las sedes de los partidos políticos. [...] Se produce, pues, una traslación de funciones desde el Parlamento hacia la sede de los partidos en él representados”⁸⁵.

El Tribunal Constitucional ha determinado, la relevancia de la adscripción política para la construcción de un grupo parlamentario al encontrar una vinculación entre mandato y programa electoral, cuando afirma que, “los diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes lo eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito [...]”⁸⁶. Lo que constituye una prueba de que el máximo interprete de la Nación, no pretende minusvalorar la relevancia de los partidos políticos sino subrayar otros aspectos de la representación.

⁸² Véase PAJARES MONTOLÍO, Emilio. *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; y HOLGADO GONZÁLEZ, María. *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

⁸³ STC 75/1985, de 21 de junio, fundamento jurídico 5.

⁸⁴ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 21.

⁸⁵ GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Mitos y realidades del parlamentarismo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 9, Madrid, 1991, p. 122.

⁸⁶ STC 119/1990, de 21 de junio, fundamento jurídico 7.

En cuanto a los electores, votan a los candidatos que un partido les propone confiando en que defienden las ideas expuestas por ese partido y, por qué no, están conscientes que someterán a la disciplina de éste a dichos aspirantes. Sin disciplina interna, no funcionarían los partidos, pero tampoco los grupos parlamentarios, ni el Gobierno, que necesita el apoyo de una mayoría parlamentaria cohesionada para ser eficaz⁸⁷. Como apunta Joaquín García, “es preciso asumir una realidad tan evidente, [...], el elector no se pronuncia, salvo escasas excepciones, por un representante como persona individual, libre y no vinculada, sino por una propuesta partidaria y generalmente encarnada en un líder. La lógica del sistema exige, pues, la fidelidad del electo a la propuesta programática y al encuadre organizativo en que fue elegido. Y exige, también, que se regule la dinámica interna de los partidos conforme a la dinámica de lo constitucional. Ello supone asumir como funcional, legítimo y deseable que los parlamentarios actúen de conformidad con unas reglas de disciplina política de raíz claramente democrática”⁸⁸.

La disciplina de partido y de grupo es necesaria, pero no puede obligar sino a quien la acepta libremente. Reforzar jurídicamente la disciplina de grupo mediante normas reglamentarias, podría plantear serías dudas de su constitucionalidad. En este sentido se pronuncia Francisco Rubio Llorente cuando afirma: “A mi juicio, todo reforzamiento jurídico (y el reglamento parlamentario es también, por supuesto una norma jurídica [...]) de la disciplina de grupo es ilegítimo, y yo diría casi, si no fuera Magistrado, que es inconstitucional [...]”⁸⁹.

Ha prestado atención Remedio Sánchez, sobre “la inoperancia de las fundamentaciones teóricas del mandato representativo que hoy siguen manteniéndose en las constituciones se evidencia con sólo recordar, siquiera esquemáticamente, las relaciones que hoy mantienen representantes y representados en la que puede advertirse una constante que sin embargo es la gran ausente de las constituciones: todas sus relaciones están mediatizadas por un poderoso intermediario, el partido político. Ciertamente que las modernas constituciones ya le reconocen su papel importantísimo en el funcionamiento de la democracia, pero siguen manteniendo el binomio pueblo-representantes en punto a la teoría de la representación ¿No será más lógico explicar la representación a partir del trinomio pueblo-partidos-representantes o, en todo caso, cambiar uno de los términos del binomio por el de partidos?”⁹⁰.

⁸⁷ Véase a LÓPEZ GUERRA, Luis M. “Parlamento y Jurisprudencia Constitucional”, en CANO BUESO, Juan; y PORRAS NADALES, Antonio J. (coords.). *Parlamento y consolidación democrática*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, 1994, p. 71.

⁸⁸ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *art. cit.*, p. 140.

⁸⁹ RUBIO LLORENTE, Francisco. *art. cit.*, p. 169.

⁹⁰ SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio. “Representación Política”, en AA. VV. *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Internacional de Asesoría y Promoción Electoral (CEPAL), San José de Costa Rica, 1989, pp. 617-618.

Justamente en todo proceso representativo y participativo, intervienen decisivamente los partidos desde la perspectiva electoral y parlamentaria. De esta forma, la aparición de los partidos modula la dualidad inicial entre representante y representado. En este paisaje el fenómeno del transfuguismo político adquiere su significación más amplia.

2.2. La participación política en el ordenamiento constitucional y jurisprudencial

El estudio de los derechos fundamentales de participación política consagrados en el artículo 23 de la Carta Magna, así como las interpretaciones realizadas por el Tribunal Constitucional sobre el mismo precepto constitucional, proyectan afirmaciones de crucial importancia para abordar el fenómeno del transfuguismo político español.

2.2.1. El artículo 23 de la Carta Magna: rasgos generales

Los precedentes del constitucionalismo histórico del artículo 23 de la Constitución Española de 1978, aparece con matizaciones desde la primera Constitución, la de 1812, cuyo artículo 23 establecía, que, “sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley”. A partir de ahí, el Estatuto Real de 1834 reguló en su artículo 14 quienes podían ser Procuradores del Reino. Las constituciones de 1837, 1847, 1869 y 1876 contienen una declaración idéntica: “Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad”. En tanto, la Constitución de la Segunda República Española de 1931, dedica dos artículos a la cuestión. En su artículo 36 se establecía, que, “los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes”. Y en su artículo 40 añadía, que, “todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que señalen las leyes”⁹¹.

El derecho de participación recogido en el artículo 23 CE es bastante singular. Exceptuando el artículo 48 de la actual Constitución portuguesa⁹², de 25 de abril de 1976, -que parece ser su antecedente- carece de otro símil en derecho comparado⁹³.

⁹¹ DE ESTEBAN, Jorge. *Constituciones españolas y extranjeras*, T. I., 2ª ed., Taurus, Madrid, 1979, pp. 84 y ss.

⁹² El artículo 48 CP: “1. Todos los ciudadanos tendrán derecho a tomar parte en la vida política y en la dirección de los asuntos públicos del país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 2. El sufragio será universal y secreto, y se reconoce a todos los ciudadanos mayores de dieciocho años, salvo las incapacidades que establezca la ley general. Su ejercicio será personal y constituye un deber cívico; 3. Todos los ciudadanos tendrán derecho a ser ilustrados objetivamente sobre los actos del Estado y demás entidades públicas y a ser informados por el Gobierno y otras autoridades acerca de la gestión de los asuntos públicos; y 4. Todos los ciudadanos tendrán derecho de acceso, en condiciones de igualdad y libertad, a las funciones públicas”.

⁹³ AGUIAR DE LUQUE, Luis. “Derecho de Participación”, en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *Comentarios a las Leyes Políticas*, Revista de Derecho Privado, T. II., Madrid, 1984, p. 662.

Algunos rasgos generales conviene comentar con respecto al artículo 23 de la Constitución vigente. En primer lugar, lo que se podría llamar el reconocimiento genérico, que, como declaración formal, contiene el apartado número uno del artículo 23 CE, al manifestar que: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos por sufragio universal”⁹⁴.

El derecho a participar en los asuntos públicos se proclama teniendo por sujeto a los ciudadanos. Y se proclama como derecho a ejercitar directa o indirectamente. Es decir, la participación directa -llamada también democracia directa- como ciudadano y participación indirecta -llamada también democracia parlamentaria- por medio de representantes que los ciudadanos libremente han elegido. El apartado dos del mismo artículo añade: “Asimismo tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. En este segundo párrafo del artículo, el derecho a participar se amplía con el derecho a ocupar y desempeñar cargos y funciones públicos, “en condiciones de igualdad” y “con los requisitos que señalen las leyes”⁹⁵.

Señaló muy tempranamente el Tribunal Constitucional (STC 25/1981, de 14 de julio), que, los derechos y libertades, del capítulo II, del Título I, de la Constitución Española (artículo 14 a 29), cuentan con un doble carácter: “por una parte, son derechos subjetivos que otorgan un haz de facultades a sus titulares y son también, a su vez, elementos esenciales del ordenamiento objetivo establecido por la Constitución”. Ambos caracteres deben destacarse muy especialmente en este derecho ya que suministran la clave de su verdadera naturaleza. Al tener el carácter de derechos fundamentales ha tenido una decisiva importancia práctica, se tratan de bienes jurídicos objetos de la máxima protección (artículo 53.1 y 2 CE) que pueden ser alegados en vía de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, lo cual, ha permitido a éste, en muy diversas sentencias, delimitar sus ámbitos y contenidos⁹⁶.

2.2.2. La titularidad de los derechos de participación política

A) Los ciudadanos y los extranjeros

Los titulares de los derechos de participación política son los ciudadanos. Para Jacques Robert, la utilización del término “ciudadanos” evoca sin duda la distinción que la Declaración revolucionaria de 1789 marcó entre los “derechos del hombre” y los

⁹⁴ Dicho apartado, no tiene precedentes en el Derecho Constitucional histórico español. En el Derecho comparado se puede citar el artículo 3 de la Constitución francesa y el artículo 20.2 de la Constitución alemana.

⁹⁵ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel. *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 39 y 40.

⁹⁶ DE CARRERAS SERRA, Francesc. “Derecho de Participación Política”, en ARAGÓN REYES, Manuel (coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*, T. III., 1ª ed., CIVITAS, Madrid, 2001, p. 188.

“derechos del ciudadano” para diferenciar los que pertenecen al hombre en cuanto a tal, de aquellos otros derechos que le pertenecen en cuanto a ser social, en definitiva, para separar la libertad-autonomía y la libertad-participación⁹⁷. El artículo 23 CE, no pretende otra cosa que reservar la titularidad a los nacionales, es decir, aquellas personas físicas que disponen de la nacionalidad española, el disfrute de los llamados derechos de participación política⁹⁸.

No obstante, el artículo 13.2 de la Constitución señala, que, “sólo los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo, atendiendo a criterios de reciprocidad, puedan establecerse por tratado o ley para el derecho al sufragio activo “y pasivo”⁹⁹ en las elecciones municipales”. Señala Antonio Montilla¹⁰⁰, que, la única excepción se indica de forma tasada en el propio artículo 13.2 CE con las siguientes condiciones: primera, los extranjeros pueden participar únicamente en la elección de representantes en unas determinadas elecciones, las elecciones municipales, en ningún caso en las elecciones a las Cortes Generales o a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; segunda, debe reconocerse de forma expresa ese derecho de participación, activo y pasivo, en un tratado internacional o en una ley; y tercera y última, sólo cabe ese reconocimiento del derecho cuando se cumpla el requisito de la reciprocidad, es decir, cuando un país del que sea nacional el extranjero reconozca, a su vez, ese derecho a los españoles.

B) La exclusión de las personas jurídicas y de los partidos políticos

El Tribunal Constitucional se ha manifestado contrario a que las personas jurídicas puedan ser sujetos de los derechos de participación y acceso del artículo 23 CE. A ellos se ha referido a propósito de cada uno de los apartados del artículo 23, separadamente, o con relación a ambos conjuntamente. El derecho a participar, sostiene, “se otorga a los ciudadanos en cuanto a tales y, por consiguiente, a las personas individuales. No es un derecho que pueda reconocerse genéricamente a las personas jurídicas”¹⁰¹. Con anterioridad a este pronunciamiento, el tribunal negó que los destinatarios del derecho de participación del artículo 23.1 pudieran ser “otros entes o sujetos” distintos de los ciudadanos, como por ejemplo los sindicatos o los partidos políticos, que si tienen, sin

⁹⁷ Citado por FOSSAS ESPADALER, Enric. *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 84.

⁹⁸ Carl Schmitt escribió que estos derechos “naturalmente no son para extranjeros, porque entonces cesaría la unidad y comunidad política y desaparecería el supuesto esencial de la existencia política, la posibilidad de distinción entre amigos y enemigos”. *op. cit.*, p. 174.

⁹⁹ Declaración de 1 de julio de 1992, pronunciada tras el Requerimiento 1.236/1992 del Gobierno de la Nación en relación con la existencia o inexistencia de contradicción entre el artículo 13.2 de la CE y el artículo 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en la redacción que resultaría del artículo G B 10 del Tratado de la Unión Europea adoptado por el Consejo Europeo en Maastricht los días 9 y 10 de diciembre de 1991.

¹⁰⁰ MONTILLA MARTOS, José A. “El Derecho de Participación Política”, en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). *Manual de Derecho Constitucional. Derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales y principios rectores, instituciones y órganos constitucionales*, V. II., Tecnos, Madrid, 2005, p. 206.

¹⁰¹ STC 51/1984, de 25 de abril, fundamento jurídico 2.

embargo, un interés legítimo en que respeten las adecuadas condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio¹⁰².

2.2.3. La vertiente activa y pasiva del derecho de participación política

A) El derecho de participación a través de representantes

El significado originario de la palabra participación en latín era el de tomar parte en un reparto y, también, comunicar algo. La participación política está referida ahora, principalmente, al tomar parte en el proceso de elección de los representantes. El principio democrático obliga a entender que la titularidad de los cargos públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Las personas que ocupan un cargo público designado por los ciudadanos, esto es, con la legitimación de la elección popular son denominados representantes¹⁰³.

El derecho de participación, o, en palabras de Schmitt, un “derecho ciudadano democrático”¹⁰⁴, es algo que puede ser afirmado de forma pacífica. La Constitución consagra en este punto un haz de facultades propias del que Jellinek llamó *status activae civitatis* y que convierte a sus titulares en sujetos activos en la formación de la voluntad estatal. Son derechos que reconocen facultades de intervención en el proceso político, abriendo la composición de los órganos del Estado y la formación de la voluntad de los mismos a la participación de los ciudadanos por sí, respectivamente, o mediante la actuación de sus representantes¹⁰⁵. Este carácter le ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional al considerar, que: “se trata del derecho fundamental en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado Social y Democrático de Derecho, que consagra el artículo 1 CE, y es la forma de ejecutar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español”¹⁰⁶.

La expresión “asuntos públicos” en el texto constitucional, designa “el conjunto de instituciones que forman y actúan la voluntad de Estado”, derivadas “de manera mediata, pero siempre a través de procedimientos jurídicamente formalizados, de la voluntad de los ciudadanos” y, lo que es más importante, “se oponen a los poderes privados”¹⁰⁷. El Tribunal Constitucional, en la ya citada STC 51/1984, de 25 de Abril, en su fundamento jurídico 2, ha sentado el carácter estrictamente político de la participación tutelada por el precepto del artículo 23.1 CE, y ha aclarado que la participación en los “asuntos

¹⁰² SSTC 53/1882, de 22 de julio; 23/1983, de 25 de marzo; 217/1988, de 21 de noviembre; y 25/1990, de 19 de febrero.

¹⁰³ MONTILLA Martos, José Antonio. *op. cit.*, p. 207.

¹⁰⁴ SCHMITT, Carl. *op. cit.*, p.174.

¹⁰⁵ SOLAZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J. “Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 71, Madrid, 1991, p. 90.

¹⁰⁶ STC 51/1984, de 25 de abril, fundamento jurídico 2.

¹⁰⁷ RUBIO LLORENTE, Francisco. “Los poderes del Estado”, en AA. VV. *España: un presente para el futuro. Las Instituciones*, V. II., Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984, p. 55.

públicos” es “en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y que puede entenderse así mismo que abarca también la participación en el Gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo de la Constitución”. A la rotundidad de la afirmación, la Sentencia añade la contundencia de la negación: “no se trata, como es manifiesto, de un derecho a que los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y condición, pues para participar en lo asuntos concretos se requiere un especial llamamiento, o una especial competencia, si se trata de órganos públicos, o una especial legitimación si se trata de entidades o sujetos de derecho privado que la ley puede, en tal caso, organizar”.

El derecho de participación en los asuntos públicos o, si se prefiere, aquellos aspectos del derecho de sufragio activo -ámbito amparado- que tienen rango constitucional y condición de derecho fundamental. Garantiza el derecho de los ciudadanos a ser electores en todas las elecciones propias de la democracia representativa; es decir, garantiza el derecho de voto en las elecciones tendentes a designar representantes de naturaleza política o, en expresión del Tribunal Constitucional, en las elecciones que son “manifestaciones de la soberanía popular”¹⁰⁸. Se trata de las elecciones al Parlamento Europeo, las elecciones a las Cortes Generales, las elecciones a Parlamentos autonómicos y las elecciones a las corporaciones locales, regulando las distintas peculiaridades de las elecciones por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

En definitiva, el artículo 23.1 CE se ciñe, a la participación política según ha sido definida por el Tribunal Constitucional, es decir, a aquella “manifestación de la soberanía popular que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser ejercida por el pueblo, lo que le permite concluir que tales derechos que se circunscriben al ámbito de la legitimación democrática del estado y de las distintas entidades territoriales que lo integran, quedando fuera otros títulos participativos que derivan de otros derechos fundamentales, bien de normas constitucionales de otra naturaleza, o bien, finalmente, de su reconocimiento legislativo”¹⁰⁹.

Se puede afirmar, que el derecho del artículo 23.1 CE no tiene por objeto la participación en la vida social, económica y cultural, ni siquiera la participación en todos los poderes de la estructura estatal (como la Administración Pública o la Administración de Justicia), sino tan sólo la participación política ejercida ya sea a través de los institutos de democracia directa (referéndum, iniciativa popular, etc.), ya sea, a través de procedimientos electivos dirigidos a designar, por parte de los ciudadanos, a los representantes en las instituciones políticas de todos los niveles del Estado.

¹⁰⁸ SSTC 51/1984, de 25 de abril y 212/1993, de 28 de junio.

¹⁰⁹ STC 119/1995, de 17 de julio, fundamento jurídico 3.

No significa que el texto constitucional adopta una cierta ideología participativa que pretende romper la separación liberal Estado/sociedad¹¹⁰, ni entraña desconocer las otras formas de participación que contiene la Constitución, sino simplemente constatar que en la Ley fundamental “están otras formas de participación no estrictamente política, las cuales, carecen de la protección que otorga el recurso de amparo y que su ejercicio exige su reconocimiento en otros artículos constitucionales o en normas inferiores”¹¹¹.

A continuación, se expone la vertiente pasiva del artículo 23.2 CE que, incluye, en primer lugar, el *ius ad officium* o derecho al cargo, que implica el derecho a participar en la elección para ocuparlo y, una vez superado los requisitos establecidos, el derecho a ocuparlo. Pero además, el precepto constitucional recoge también el *ius in officium* o derecho a permanecer en el cargo, es decir, mantener tal investidura sin sufrir perturbaciones ilegítimas¹¹².

B) El derecho de acceso a los cargos públicos representativos

Se puede partir de la idea de Burdeau, según la cual: “la democracia excluye el poder de una autoridad que no proceda del pueblo”¹¹³, es decir, “los cargos públicos” del artículo 23.2 son los “cargos públicos de representación política” (STC 23/1984, de 20 de febrero), cuya titularidad, merced al “sentido democrático que en la Constitución (artículo 1.2) reviste el principio del origen popular del poder [...] solo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular”¹¹⁴. Pero a los efectos del artículo 23 “sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos”, puesto que, en virtud del principio democrático, se produce “una conexión necesaria e inminente entre representación y elección popular”¹¹⁵.

Mediante esta argumentación, el ámbito de los “cargos públicos” se reduce de tal forma que el derecho del artículo 23.2 CE, en lo que no es función pública, se convierte casi en una específica garantía constitucional del derecho electoral pasivo o del “derecho de sufragio pasivo”, como ha declarado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional¹¹⁶.

¹¹⁰ FONT I LLOVET, Tomás. “Algunas funciones de la idea de participación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 45, 1985, p. 45

¹¹¹ BIGLINO CAMPOS, Paloma. “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 3- 4, Toledo, 1988, p. 598.

¹¹² BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”, *Revista de la Cortes Generales*, Núm. 30, Madrid, 1993, pp. 93 y 94; y PULIDO QUECEDO, Manuel. *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1992, p. 178. Refieren el origen doctrinal de tal distinción, debida a Santi Romano.

¹¹³ BURDEAU, Georges. *La democracia: ensayo sintético*, (trad. Manuel Jiménez de Praga), Ariel, Barcelona, 1959, p. 23.

¹¹⁴ STC 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2.

¹¹⁵ Misma STC anterior.

¹¹⁶ SSTC 45/1983, de 25 de mayo; 28/1986, de 20 de febrero; 76/1987, de 25 de mayo; 78/1987, de 26 de mayo; y 168/1989, de 19 de julio.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, referida al derecho de acceso a “cargos públicos y “funciones públicas” del artículo 23.2, establece una diferencia sustancial de los mismos, lo que trae como consecuencia distintos parámetros de enjuiciamiento.

El artículo 23.2 tiene una primera dimensión política: el derecho a presentarse como candidato a elecciones a instancias representativas de carácter público, esto es, las Cortes Generales, y los órganos de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente. Por el contrario la jurisprudencia constitucional ha considerado que no son “cargos públicos”, los afectados por las disposiciones del artículo 23.2 relativos a sufragio pasivo, los integrantes de instituciones representativas no pertenecientes al aparato estatal o a organizaciones públicas territoriales.

Así, el Tribunal Constitucional en la STC 149/1988, de 14 de julio, fundamento jurídico 8, ha estimado que el artículo 23.2 “no protege el derecho de acceso, en las mismas condiciones, a cargos o funciones que no tienen la naturaleza de oficios públicos, sino de representación del personal al servicio de las administraciones públicas ante las mismas”.¹¹⁷ El derecho de acceso a los “cargos públicos” se refiere a los cargos de representación política, que son los que corresponden al Estado, de acuerdo con el artículo 137 CE (Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias)¹¹⁸.

Estas últimas, por supuesto, son las mismas a que se aplica el artículo 23.1, es decir, todas las elecciones de naturaleza política (europeas, nacionales, autonómicas y locales). El artículo 23.2 CE no tutela, en cambio, otro tipo de candidaturas, tales como a la junta de gobierno de un Colegio de Abogados (STC 23/1984, de 20 de febrero), el consejo de administración de una Caja de Ahorros (SSTC 18/1984, de 7 de febrero; 133/1989, de 19 de julio; y 160/1990, de 18 de octubre), los representantes unitarios de los trabajadores (STC 189/1993, de 14 de junio), los de representación del personal al servicio de las administraciones públicas (STC 149/1988, de 14 de julio) o, en fin, los miembros de Junta de Gobierno de una Facultad universitaria (STC 212/1993, de 28 de junio)¹¹⁹.

En la misma línea, Manuel Pulido, al analizar exhaustivamente el artículo 23.2 Constitucional, sostiene que es necesario distinguir en relación con la expresión cargos y funciones públicas, es decir, entre cargo público representativo *estricto sensu*, cargo público no representativo, y finalmente funciones públicas. Asimismo, el autor refiere que un miembro de las Cortes Generales ostentaría un cargo público representativo, mientras que el Director de un centro escolar tendría un cargo público no representativo o funcional, pues éste debe ser elegido por el Consejo Escolar y nombrado por la

¹¹⁷ LÓPEZ GUERRA, Luis [et alii.]. *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, V. I., 5ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, p. 343 y 344.

¹¹⁸ STC 23/1984, de 20 de febrero, fundamento jurídico 4.

¹¹⁹ GARCÍA TORRES, Jesús; y REQUEJO PAGÉS, Juan L. “Derecho de acceso a los cargos públicos”, en ARAGÓN REYES, Manuel (coord.). *op. cit.*, p. 195.

Administración Educativa competente. Ahí radica la diferencia con la de un funcionario público, el cual requiere de los principios de mérito y capacidad para acceder, en condiciones de igualdad, a la Administración Pública. El mismo autor admite que el cargo público protegible por excelencia es el cargo público representativo, sin embargo ello no es óbice para que el artículo 23.2 proteja al llamado cargo público no representativo. Distinción bastante compleja, más aún cuando el propio autor acota que el cargo público no representativo no ha sido resuelto claramente -ni doctrinaria ni jurisprudencialmente- y que cuando el Tribunal Constitucional lo ha tratado, lo ha confundido con la “función pública”¹²⁰.

El artículo 23.2 CE establece dos condicionantes constitucionales comunes. En primer lugar, es un derecho de configuración legal, eso es, se ejercen con los requisitos que señalan las leyes. Ha de aclararse que la remisión a “los requisitos que señalen las leyes” no impide radicalmente que aquéllos puedan ser establecidos por una norma reglamentaria. El Tribunal Constitucional declara que “no es lícito concluir que se infringe el 23.2 CE, si los requisitos que condicionan el acceso al cargo o función no se regulan exclusivamente por normas con rango de ley, pues en cada supuesto concreto de acceso a un cargo o función pública, la remisión a las leyes que dicho precepto contempla ha de ponerse en conexión con las previsiones que la propia Constitución establece, en cuanto a la normación sustantiva de unos u otros cargos y funciones públicos y muy en especial en lo que concierne al rango o tipo de norma que debe regular el acceso a toda clase de cargos y funciones.

Es así, por ejemplo, que los requisitos para acceder a cargos electivos de representación política, a través de procesos electorales generales, debe regularse por ley orgánica [...], de igual manera que la designación de los miembros de las Mesas de las Cámaras legislativas ha de regularse en los Reglamentos de los mismos, o el acceso a la función pública de las Cortes Generales en el Estatuto de Personal al que se refiere el artículo 72.1 CE¹²¹. En segundo lugar, el artículo 23.2 CE es *lex specialis* respecto al artículo 14 CE, cuando se trata de problemas de igualdad o desigualdad en las funciones y cargos públicos, salvo que esté en juego alguna circunstancia de las que, con arreglo al artículo 14, no pueden servir de base para discriminar¹²². De manera que éste último sólo habrá de aplicarse cuando la discriminación proceda de uno de los criterios de diferenciación expresamente prohibidos (raza, sexo, religión, etc.)¹²³.

¹²⁰ PULIDO QUECEDO, Manuel. “Algunas consideraciones sobre el acceso a cargos y funciones públicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 30, Madrid, 1990, pp. 172, 173 y 185.

¹²¹ STC 47/1990, de 20 de marzo, fundamento jurídico 7.

¹²² SSTC, entre otras, 75/1983, de 3 de agosto; 50/1986, de 23 de abril; 86/1987, de 1 de junio; 10/1989, de 24 de enero; 24/1989, de 2 de febrero; 119/1990, de 21 de junio; 149/1990, de 1 de octubre; 205/1990, de 13 de diciembre; 27/1991, de 14 de febrero; 217/1992, de 1 de diciembre; 293/1993, de 18 de octubre; 73/1994, de 3 de marzo; y 99/1999, de 31 de mayo.

¹²³ DÍEZ-PICAZO, Luis M. *op. cit.*, p. 389.

C) El derecho a permanecer en el cargo público representativo

El derecho comprendido en el artículo 23.2 CE, es más amplio que el mero acceso al cargo público. Comprende también, el derecho a permanecer en el cargo público sin perturbaciones ilegítimas a las facultades o derechos inherentes al mismo, todo ello conforme lo “señalan las leyes”, pues no existiría propiamente protección del derecho de acceso si la permanencia en el cargo no estuvieran garantizados¹²⁴.

El derecho a permanecer en el cargo público es un elemento nodal de la relación representativa, tal como lo ha configurado el Tribunal Constitucional, en efecto, ha tenido en cuenta la forzosa vinculación entre los aspectos activo y pasivo del sufragio. Lo ha manifestado, principalmente, a través de dos sentencias: en la primera sentencia (5/1983) sobre el cese de cargo de alcalde por expulsión de partido, partiendo de una interpretación sistemática de artículo 23.2 CE. Establece que, dada la “intima conexión” de los dos apartados del artículo 23, para comprender el segundo de ellos (derecho de acceso) debe partirse del primero (derecho de participación), precepto éste que “evidencia [...] que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar [...] y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho [...]”¹²⁵.

Sobre la base de esta interpretación, concluye el Tribunal, el discutido artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, Elecciones Locales¹²⁶ es contrario a la Constitución porque “va contra el derecho de permanecer en el cargo público de su artículo 23.2 al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo como es el regulado en el artículo 23.1 de la misma”¹²⁷.

En la segunda sentencia (10/1983) sobre destitución de concejales, el Tribunal realiza una especie de operación inversa a la anterior, al afirmar que “la vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta sin embargo a todos (los ciudadanos) simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido de los representados”. Sólo ostentan la cualidad de representantes y así puede denominarse, “aquellos cuya designación resulta

¹²⁴ SSTC 7/1992, de 16 de enero; 15/1992, de 10 de febrero; 30/1993, de 25 de enero; 287/1994, de 27 de octubre; 44/1995, de 13 de febrero; y 30/1997, de 24 de febrero.

¹²⁵ STC 5/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 2. El tribunal ha afirmado en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, que “la defensa de este derecho (artículo 23.2) comporta la garantía del derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de sus representantes en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.2”.

¹²⁶ El artículo disponía que: “Tratándose de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos políticos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior (a los candidatos incluidos en la lista por el orden de colocación en que aparezcan). El que así accediere ocupará el puesto por el que restare de mandato”.

¹²⁷ STC 5/1983, de 4 de febrero, fundamento jurídico 4.

directamente de la elección popular¹²⁸. El Tribunal acoge de este modo el principio de la teoría liberal de la representación según el cual el representante lo es del conjunto de los representados, modificándola democráticamente al sustituir al sujeto pasivo de la relación, que, ya no es de la Nación, sino del “cuerpo electoral”. El Tribunal afirma que la relación representativa “en el sentido jurídico-político del término surge sólo con la elección”¹²⁹.

Efectivamente, seguramente condicionado por los casos que resuelve (cese del cargo por expulsión del partido), el Tribunal afirma desde la primera sentencia (5/1983, fundamento jurídico 4), que, “la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino por la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas” sobre la base de dos afirmaciones previas: “el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos”; y “los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos” porque “de acuerdo con la Constitución (artículos 6, 23, 68, 69, 70 y 140) es inequívoco, que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado”¹³⁰. Pero la argumentación principal se basa en la naturaleza de los partidos: “Si todos los poderes del Estado emanan del pueblo [...] no es constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerado como un poder público, la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a normas que libremente ha dictado para sí”¹³¹.

En fin, la representación sólo resulta de los representados como sujetos de derechos a la participación, por tanto, los representantes o parlamentarios son solo sujetos del cargo y no pueden ser jurídicamente privados del mismo por decisión de los partidos políticos¹³². La mayor parte de la doctrina reconoce que jurídicamente la libertad del parlamentario lleva implícita la titularidad personal del escaño, sin que, el partido pueda privarle del cargo como consecuencia de la prohibición del mandato imperativo¹³³.

Está claro que, la STC 10/1983 continúa la dirección señalada por la 5/1983 y concreta en esencia la concepción representativa y la función de los partidos políticos en relación muy estrecha con los derechos fundamentales. En el sentido representativo, el Tribunal Constitucional acude a la técnica de la “intercambiabilidad de cláusulas

¹²⁸ La ya mencionada STC 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2.

¹²⁹ STC anterior, fundamentos jurídicos 2 y 4; repetido en la STC 163/1991, de 18 de julio, fundamento jurídico 3.

¹³⁰ STC 10/1983, repetida en la STC 167/1991, de 19 de julio.

¹³¹ STC 10/1983, de 21 de febrero, fundamento jurídico 2. Se mantiene la inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la LEL, en todos los supuestos de dejar de pertenecer al partido. En cualquier caso, en aplicación de la inconstitucionalidad declarada, la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, dio nueva redacción a la Ley de Elecciones Locales y suprimió el texto primitivo del artículo 11.7. Posteriormente, la ya señalada Ley Orgánica sería abrogada por la vigente 5/1985, del Régimen Electoral General, de 19 de junio.

¹³² PORTERO MOLINA, José A. “Elecciones, partidos y representación política” en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.). *op. cit.*, p. 201.

¹³³ Valgan, por todos, PORTERO MOLINA, José A. “Elecciones, partidos y representación política”, *cit.*, pp. 145 y 146; y VEGA GARCÍA. Pedro de. *art. cit.*, p. 39.

constitucionales”¹³⁴ cuando vincula íntimamente los derechos del artículo 23 CE, ya que, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos se realiza mediante la permanencia de los representantes en sus cargos¹³⁵. Se da lugar así a lo que puede denominarse “un derecho fundamental interactivo”, como reflejo del que es el titular el representante¹³⁶. El Tribunal Constitucional, amparado en “ese singular derecho fundamental reflejo a ser representado implícito en el artículo 23”, ha configurado con la máxima relevancia jurídica el ámbito sustancial del derecho de los representados a participar en los asuntos públicos y del derecho de los representantes a ejercer libremente su función, que conlleva la permanencia en el cargo o lo equivalente: la titularidad del escaño¹³⁷.

La doctrina establecida en las SSTC 5/1983 y 10/1983, se puede sintetizar en los siguientes puntos: primero, el derecho de acceso a los cargos públicos comprende el de permanencia en ellos durante el tiempo del mandato. El derecho de participación de los ciudadanos a través de representantes se consideraría defraudado si estos pudieran ser cesados por una voluntad distinta a la del cuerpo electoral; segundo, los titulares del derecho de participación son los ciudadanos, no los partidos; y los representantes elegidos lo son de aquellos, no de estos; y tercero, los representantes, una vez elegidos, lo son del cuerpo electoral.

En cambio, los votos particulares de dichas sentencias, intentaron cuestionar los fundamentos sobre los que se sustentaba la posición de la mayoría, que convierte la lesión de los derechos de los representantes en una lesión de los derechos de los representados. En la STC 5/1983, el voto particular, apartado 3º, suscrito por los magistrados Latorre Segura, Díez-Picazo, afirma que el artículo 23.1 “consagra el derecho de los ciudadanos a elegir representantes, pero nada dice del derecho de estos”, es decir, su permanencia en el cargo no es un derecho fundamental. La permanencia del representante no es una situación jurídica regulada por la Constitución, su ordenación corresponde a la ley. Sobre la base de esta interpretación y con el apoyo en el papel actual de los partidos, sostienen los magistrados en el mismo apartado *in fine* que “la incidencia que en el sistema tradicional de la democracia representativa tiene el actual Estado de partidos, el papel de estos en la actual democracia, reconocido expresamente en el artículo 6 de la Constitución, como advierte también la sentencia, parecen demasiados complejos y delicados para ser resueltos por medio de una interpretación extensiva de un precepto como el 23, cuyo texto no da base suficiente para que un representante (en este caso un concejal) alegue como propio un derecho fundamental sólo reconocido explícitamente para los electores”.

¹³⁴ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. *op. cit.*, p. 134.

¹³⁵ Comenta esta vinculación MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L. *art. cit.*, pp. 134 y 135.

¹³⁶ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. *art. cit.*, p. 134; del mismo autor, *El mandato parlamentario, cit.*, p. 71.

¹³⁷ CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L. “Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 38, Madrid, 1993, p. 415.

En la STC 10/1983, el voto particular, apartado 4º, formulado por los magistrados Latorre Segura, Díez-Picazo y Díez de Velasco, acentúa todavía más el papel que desempeñan los partidos políticos, a los que consideran como “asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo funciones públicas” en cuanto instrumento fundamental para la participación política, cabría aceptar que la ley otorga a los partidos ciertas facultades en la permanencia de los representantes en el cargo.

Esta doctrina tiene el aspecto positivo de impedir el absoluto control por parte de los partidos de los representantes del cuerpo electoral, pero tiene un aspecto negativo pues esta doctrina ha sustentado el fenómeno del transfuguismo político en el sistema parlamentario español.

3. Capítulo III

El fenómeno del Transfuguismo Político en el Sistema Parlamentario Español y el Derecho Comparado

3.1. El transfuguismo: delimitación conceptual del fenómeno

Los diccionarios suelen definir al “tránsfuga”, como “personas que pasan huyendo de una parte a otra” o “persona que pasa de una ideología o colectividad a otra”¹³⁸. Sus sinónimos pueden ser, como “volver, cambiar, mudar o chaquetear”. Parecen dar por supuesto la existencia de un sistema partidista en el que se da la posibilidad de pasarse a un grupo a otro permitiendo una relación de dos¹³⁹. El término tránsfuga, por tanto, hace referencia a una “persona que se pasa de un partido a otro”, deduciéndose, por consiguiente, que puede haber varios partidos, tal y como se da en la actualidad¹⁴⁰. El vocablo tránsfuga ha dado lugar a la expresión “transfuguismo”, el sufijo “ismo” denota una exacerbación patológica institucional, esto es, dentro del ámbito parlamentario. Los términos que se utilizan en el mismo sentido son: migración política, nomadismo político, trasvases políticos, etc. Se identifica al transfuguismo como el “abandono voluntario de

¹³⁸ RAMOS, Gabino., *Diccionario del Español Actual*, cit.; y *Diccionario esencial de la Lengua Española*. Real Academia Española, cit., respectivamente.

¹³⁹ Ésta fue la práctica existente en la etapa de la Restauración, donde la ficción de la existencia de un sistema de dos partidos, y los instrumentos a él asociados (turnismo, caciquismo, etc.), permitía el trasvase de efectivos de un bando a su contrario. PRO RUIZ, Juan. “La política en tiempos del desastre”, en PAN-MONTOJO, Juan (coord.). *Más se perdió en Cuba. España, 1898 y la crisis de fin de siglo*, 1ª ed., Alianza, Madrid, 1998, pp. 151-261.

¹⁴⁰ Es de interés la diferenciación conceptual que aporta Pablo Castellano, según, la cual, plantea la existencia de un transfuguismo no institucional, esto es, fuera del ámbito parlamentario, al que denomina “trashumante”. “Tránsfugas, trashumantes y travestis”, *Diario 16*, Madrid, de 9 de enero de 1994, p. 4.

las filas del partido político o del posterior Grupo creado por los elegidos en la candidatura presentada por aquél”¹⁴¹.

Joseph Reniu da diferentes matizaciones al fenómeno¹⁴², al exponer, que no se suele dirigir hacia posiciones ideológicas extremadas y distantes del centro, sino hacia los partidos cercanos a éste, sin que, en la mayoría de los casos, intervengan auténticas motivaciones ideológicas. Expuesto así, el concepto de tráfuga no es más que uno de los sinónimos de traidor, dado que abandona su partido para pasarse a otro, violando la fidelidad debida. Se ha reelaborado el concepto de traidor por dos politólogos franceses que, califican a la traición como “acto fundacional de la política”, a la par que la definen como “[...] expresión política [...] de la flexibilidad, la adaptabilidad, el antidogmatismo; su objetivo es mantener los cimientos de la sociedad [...]”, puesto que “no se gobierna una ciudad con leyes de bronce y principios eternos, salvo que se prefiera, [...], la tiranía al proceso democrático”. Para estos autores el carácter ultramoderno de la traición viene caracterizado por el establecimiento de un “sistema de traición compuesto por un método, la libre competencia política; un estado de espíritu, el pragmatismo, y una convicción, la defensa de los derechos individuales”¹⁴³. De la combinación de ambos conceptos se desprende que el tráfuga no es más que un traidor que, guiado por su pragmatismo y la convicción de la necesaria defensa de los derechos individuales junto con el loable fin de mantener intactos los cimientos de la sociedad, rompe con quienes le proporcionaron los medios para su elección (“dogmáticos y tiránicos ellos”) y con quienes lo eligieron como representante de la colectividad.

En una línea argumental a ésta se encuentra Juan Monedero, quien apunta que: “Cambiar de bando puede perfectamente ser señal no sólo de buen gusto, sino de estricta dignidad para con determinados presupuestos de justicia que pueden entenderse lesionados en el desarrollo del tiempo [...] Si no se parte de la maldad del tráfuga puede entenderse que éste, ante lo que se entiende es una traición a lo que significaba el partido o el programa, obra en conciencia”¹⁴⁴.

Al delimitar los conceptos de transfuguismo y traición se ha caracterizado al tráfuga como “actor racional”. Si se acepta que el comportamiento racional es aquel que se define por la adecuación de los medios a los fines, maximizando beneficios y minimizando costes, se puede entonces calificar al tráfuga/traidor como *free raider*, en terminología olsiana¹⁴⁵. El transfuguismo implica un ejercicio viciado de la representación y del ejercicio legítimo de las funciones propias del carago representativo a lo largo de la

¹⁴¹ GARCÍA ROCA, Francisco J. “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 34, Madrid, 1995, p. 109.

¹⁴² RENU VILAMALA, Joseph M. *op. cit.*, pp. 267-269.

¹⁴³ JEAMBAR, Denis y ROUCATE, Ives. *Elogio de la Traición*, Gedisa, Barcelona, 1990, pp. 11, 25, 37, 107-132.

¹⁴⁴ MONEDERO, Juan C. “De la representación como trasunto del poder, el orden y la legitimidad”, *Mimeo*, Madrid, 1993, nota final.

¹⁴⁵ OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.

legislatura¹⁴⁶ o concejalía. Pero se puede hablar propiamente de transfuguismo parlamentario, a partir del reconocimiento oficial de los grupos parlamentarios, lo que se produjo primero con el Reglamento de las Cortes Generales de 1931, e inmediatamente, en la Constitución Republicana del mismo año.

El transfuguismo se diferencia de algunas figuras afines con las que a veces se le ha confundido. Ramón Soriano refiere que no es tráfuga quien cambia de partido antes o después de la legislatura en la que es representante, puesto que este cambio no afecta a la composición de un grupo de un órgano de representación. Tampoco es propiamente transfuguismo el cambio de partido y de grupo de representación debido a un hecho reprobable del propio partido, como sería un cambio sustancial del programa político con el que éste concurrió a las elecciones. En este caso es el representante, que no es imputable a él, sino al partido. Incluso puede verse como estimable el abandono del representante que prefiere mantener el programa por el que accedió al escaño en las filas de un partido. Tiene que tratarse de un cambio sustancial que afecte a los principios del programa y no a aspectos concretos del mismo. Como lo ha expresado Ramón Soriano, “es un rasgo de fidelidad del representante a su electorado frente a un partido “chaquetero” que le traiciona”¹⁴⁷.

Beatriz Tomás establece, que, el transfuguismo “consiste en ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electores bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo, bien posteriormente a causa de un cambio de grupo”¹⁴⁸.

De tal concepción, se desprende una tipología del transfuguismo parlamentario, al establecer dos grandes categorías: el transfuguismo inicial o *ab initio* y el transfuguismo sobrevenido o por cambio de grupo. El transfuguismo inicial, es llevado a cabo por parlamentarios electos que deciden inscribirse desde el inicio del desempeño de su cargo representativo en un grupo parlamentario distinto al integrado por sus compañeros de candidatura, o más exactamente, distinto al querido por el partido o formación política que lo respaldó electoralmente. El tráfuga sobrevenido, es el cambio de grupo del diputado o senador que, ya esté adscrito a un grupo, sea cual sea el momento y procedimiento que haya seguido para su incorporación¹⁴⁹.

¹⁴⁶ GOMÉZ MONTORO, Ángel J.; y DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción. “El Parlamento de Navarra”, en RAZQUIN LIZARRAGA, José A. (dir.). *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del mejoramiento del fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007, p. 63.

¹⁴⁷ SORIANO, Ramón. “El transfuguismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos”, *Derechos y libertades: Revista del Instituto de Bartolomé de las Casas*, Núm. 11, Madrid, 2002.

¹⁴⁸ TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 44.

¹⁴⁹ *Idem*, pp. 44-56.

3.2. Causas y efectos del transfuguismo político

Los tránsfugas justifican su cambio de grupo parlamentario alegando siempre una razón subjetiva que se exhibe como simulación, provocando consecuencias en la vida política. A continuación se presenta de manera objetiva alguna de las causas que originan esta conducta y de sus potenciales efectos que reporta el transfuguismo en el sistema político. Se advierte que pueden concurrir más de una de las motivaciones y costes que tal fenómeno comporta.

3.2.1. Una aproximación etiológica del fenómeno

La ideología de los partidos se transforma con el tiempo evolucionando en sus principios programáticos de origen, en la práctica, pueden actuar de forma diversa a su posición originaria e incluso de forma totalmente contraria. Jorge De Esteban señala tres causas principales de tal transformación: La evolución de la política internacional; la búsqueda del poder en unas elecciones que tienden a confluir en el centro; y finalmente, el ejercicio del poder, que hacen cambiar radicalmente mucho de los aspectos que se habían construido cuando se estaba en la oposición¹⁵⁰. Beatriz Tomás indica que, junto al cambio de orientación ideológica de los partidos podría darse la motivación contraria, el inmovilismo ideológico de los partidos, es decir, la posibilidad de un partido que no evolucione por ignorar el cambio de circunstancias políticas, sociales, económicas, etc¹⁵¹.

La desaparición o crisis de partidos, es una razón alegada para practicar el transfuguismo, fuerza a sus militantes a cambiar de organización. Lo que ocurre en realidades que “esta circunstancia no es la causa del nómada político, sino, que con frecuencia es más bien su efecto”¹⁵². De un lado, sólo el trasvase de los miembros del grupo parlamentario constituye una manifestación del fenómeno del transfuguismo, no debiendo considerarse tránsfugas a los militantes sin responsabilidades representativas. Del otro lado, una vez iniciado el proceso de descomposición del partido, éste puede ser perfectamente invocado como de una nueva fuga¹⁵³.

Se puede hablar, también, del oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas. Esta razón, se suele ocultar. El deseo de mejorar sus expectativas, facilitarse el acceso a cargos o permitirles la reelección¹⁵⁴. Son las motivaciones más comunes para cambiar de partido (y de grupo), puesto que la negociación con otra organización le ha

¹⁵⁰ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 11.

¹⁵¹ TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *op. cit.*, p. 58.

¹⁵² DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 12.

¹⁵³ TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ. *op. cit.*, p. 60.

¹⁵⁴ COLOMER, Josep. M. *El arte de la manipulación política. Votaciones y teorías de juegos de la política española*, Barcelona, Anagrama, 1990, p. 253.

hecho ver que su carrera política mejoraría sustancialmente con su entrada a ella. En estos casos, el paso de un partido a otro se lleva a cabo cuando el que detenta una parcela de poder o, también, cuando los indicios demuestran que la puede conseguir. Es más precisamente la obtención de poder, depende precisamente de los tráfugas, que hacen modificar la mayoría. Este oportunismo puede llegar incluso a estar originado por promesas de orden económico, lo que sitúa claramente en el terreno de la corrupción¹⁵⁵. Refiere Arce Janáriz que el tráfuga, “está obligado antes por la ética de la responsabilidad ante las consecuencias de sus actos que por sus convicciones”¹⁵⁶.

Se puede mencionar el hecho, muy común, de miembros de un partido que lo abandonan o incluso son expulsados por discrepancias con la ejecutiva de un partido. Estas discrepancias pueden ser de orden diverso. Interesa decir, que con frecuencia se ocultan encubiertas tras ellas rencillas de carácter personal con justificaciones de tipo ideológico¹⁵⁷.

3.2.2. Las potenciales secuelas del fenómeno

Los diferentes autores¹⁵⁸ que se han ocupado del estudio de los potenciales efectos y de los costes que puede reportar el transfuguismo, coinciden sobre el falseamiento de la representación política, ya que, el transfuguismo constituye una especie de “estafa política” al ciudadano, que ve modificada la expresión de su voluntad política sin intervención, al tiempo que se pone de manifiesto su situación de indefensión ante tales comportamientos¹⁵⁹. María Seijas señala, que, “la mutación de los resultados del sistema electoral genera una estafa tanto en términos jurídicos como políticos. Jurídicamente se asiste a un resultado que pese a ser consecuencia de las disposiciones normativas en materia electoral, dista de alcanzar los efectos naturales de las mismas. Políticamente las expectativas de los electores no concuerdan con el panorama político resultante de las movilizaciones transfuguistas”¹⁶⁰.

Se debilita el sistema de partidos, puesto que, como acertadamente reconoce el Tribunal Constitucional, el papel de los partidos como “cauces de manifestación de la voluntad

¹⁵⁵ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 12.

¹⁵⁶ ARCE JANÁRIZ, Alberto. *El parlamentario en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentar*, Thompson-Aranzadi, Navarra, 2004, p. 95.

¹⁵⁷ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 12.

¹⁵⁸ Han señalado los perjuicios que el fenómeno del transfuguismo provoca a la vida política por DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, pp. 13 y 14; VERA SANTOS, José M. “La Crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: El transfuguismo político”, *Studia Carande: Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Núm. 1, Madrid, 1997, pp. 144-146; SEIJAS VILLADANGOS, María E. “Representación democrática, partidos políticos y tráfugas”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 6, Madrid, 2000, pp. 168-170; y TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *op. cit.*, pp. 235-315. Una valoración distinta del fenómeno se encuentra en GARCÍA ROCA, Francisco J. *Los cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 77, para quien el transfuguismo constituye una situación tolerable si no se quiere lesionar la esencia de la democracia representativa.

¹⁵⁹ RENIU VILAMALA, Joseph M. *op. cit.*, p. 284.

¹⁶⁰ SEIJAS VILLADANGOS, María E. “mutación de los resultados del sistema electoral: la practica del transfuguismo político”, en PAU I VILA, Francesc (coord.). *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 124-125.

popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado no se agota en los procesos electorales¹⁶¹, el hecho de que sus formaciones se vean alteradas como consecuencia de las prácticas transfuistas irroga una considerable distorsión en la manifestación de dicha voluntad popular¹⁶². Así, el trasvase continuo de miembros de un partido a otro debilita extraordinariamente el sistema de conjunto¹⁶³, y más, cuando se trata de partidos débilmente asentados. Las consecuencias sobre el sistema de partidos afecta también a todo el sistema político, ya que, repercute en el funcionamiento de los grupos parlamentarios de las Cámaras o en la relación de fuerzas en los Ayuntamientos.

El mantenimiento del cargo por parte del representante que abandona la fuerza política con la que concurrió a las elecciones constituye un movimiento que da lugar a situaciones de crisis política respecto a la gobernabilidad¹⁶⁴. Desde el momento en que el Gobierno de la nación, los Gobiernos autonómicos y los Ayuntamientos se debe basar, en la existencia de mayorías estables, el transfuguismo en sus actuales dimensiones, no sólo no lo favorece, sino que incluso puede cambiar la orientación inicial que ha salido de las urnas. Incluso puede afectar también a la operatividad de la oposición, es decir, en un régimen democrático, tan importante es la tarea del gobierno como la oposición, debilitar a ésta por el trasvase de diputados o concejales a otros partidos diferentes del suyo originario es indudable que crea disfunciones en el sistema¹⁶⁵. Ahí es donde debe situarse justamente el fenómeno del llamado transfuguismo, cuya dimensión, en todos aquellos casos en que la acción desertora del transfuguismo o los tráfugas afecta a los equilibrios entre gobierno y oposición, va mucho más allá de un simple problema interno de partido¹⁶⁶.

Precisamente con este proceder quedan vacíos de contenido los mecanismos de control, en particular la moción de censura constructiva que la Constitución adoptó en el ámbito parlamentario, y que está vigente también en los Parlamentos autonómicos y en los Ayuntamientos, como formula adecuada para conseguir la estabilidad gubernamental¹⁶⁷. Manipulada en beneficio de exclusivos intereses partidistas o personalistas, ajenos a su auténtica razón de ser, explicable únicamente en el contexto de un parlamentarismo racionalizado, que de esta forma pierde toda racionalidad para convertirse en algo irracional¹⁶⁸.

¹⁶¹ STC 56/1995, de 6 de marzo, fundamento jurídico 3.

¹⁶² SEIJAS VILLADANGOS, María E. *art. cit.*, p. 169.

¹⁶³ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 13.

¹⁶⁴ RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín M. "Elecciones y gobernabilidad", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 8, Valencia, 1999, p. 300.

¹⁶⁵ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 14.

¹⁶⁶ BLANCO VALDÉS, Roberto L. "Transfuguismo y democracia en la comunidad de Madrid", *Calves de Razón Práctica*, Núm. 135, Madrid, 2003, p. 49.

¹⁶⁷ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 14.

¹⁶⁸ SEIJAS VILLADANGOS, María E. "Mutación de los resultados del sistema electoral: la práctica del transfuguismo", *cit.*, p. 169. Uno de los efectos más perniciosos del transfuguismo, la provocación de mociones de censura, prevé limitación alguna, la regla 6ª del "acuerdo sobre un código de conducta política en relación con en transfuguismo en las corporaciones locales".

Por otra parte, se favorece la corrupción, si el resultado electoral, que configura una determinada relación de fuerzas, puede ser modificado después, mediante el aporte de votos, en los Parlamentos o en los ayuntamientos, por diputados o concejales de unos partidos que se pasan a otro concreto. Fundamentalmente se trata de comprar los votos que necesitan para evitar o propiciar una moción de censura o incluso para mejorar posiciones políticas. Y esta compra se puede hacer mediante la oferta de dinero o de cargos concretos, pues si un partido alcanza o se mantiene en el poder, dispone de múltiples recursos para compensar al tráfuga¹⁶⁹. En tanto, Díez- Picazo se ha manifestado en contra del transfuguismo, a al señalar: “se trata, sin duda, de una grave infracción de elementales deberes deontológico exigibles a cuantos ocupan cargos públicos electivos”¹⁷⁰, pero no deja ser legítimo en el ejercicio de los derechos políticos.

Así mismo, el transfuguismo ha permitido el engrosamiento artificial del Grupo Mixto, la mayoría de los tráfugas usan como reducto el Grupo Mixto como consecuencia de la adscripción obligatoria a un Grupo Parlamentario preceptuada en los Reglamentos de la Cámara de los Diputados y del Senado (artículo 25.1 RCD y artículo 30.3 RS) supone que en el mismo se concentren, a nivel orgánico, la mayoría de sus efectos. Sin embargo, esta circunstancia es contraproducente con la función atribuida a dicho Grupo, la protección de las minorías, esto es, de aquellos partidos que no han obtenido un número de escaños suficiente para constituirse en Grupo Parlamentario, generando una sobrerrepresentación ficticia de tales minorías¹⁷¹.

Finalmente, no se pueden ignorar las consecuencias que en muchas ocasiones produce ser un tráfuga, a nivel particular. En este sentido Josep Colomer afirma “las recompensas obtenidas por los tráfugas con sus cambios de adscripción son de muy diversos tipos: cargos públicos, incorporación a futuras listas electorales de los partidos que han pasado a apoyar, disfrute de recursos como miembros del Grupo Mixto de una Cámara, etc.”¹⁷². Otras, menos gratas ponen a prueba la resistencia psicológica del tráfuga, objeto de airadas críticas desde los ciudadanos, como de la clase política¹⁷³.

Ante los efectos, se puede decir que el fenómeno del transfuguismo constituye una situación patológica de la democracia y del sistema parlamentario frente, al cual, se debe reaccionar con firmeza, aunque dentro de las posibilidades que brinda el sistema¹⁷⁴.

¹⁶⁹ DE ESTEBAN, Jorge. *art. cit.*, p. 14.

¹⁷⁰ DÍEZ-PICAZO, Luis M. “Transfuguismo y deontología política”, *Anuario del Gobierno Local*, Núm. 1, Barcelona, 1998, p. 79.

¹⁷¹ SEIJAS VILLADANGOS, María E. *art. cit.*, p. 169; véase LARIOS PATERNA, María. J. “El grupo mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, 13 de febrero”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 46, Madrid, 1996, pp. 239-255.

¹⁷² COLOMER, Joseph. M. *op. cit.*, p. 259.

¹⁷³ SEIJAS VILLADANGOS, María E. *art. cit.*, p. 170.

¹⁷⁴ NAVARRO MÉNDEZ, José I. “Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?”, *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 49, Madrid, 2000, p. 9.

3.3. Reacciones político - legislativas y sus posibles vías de solución frente al transfuguismo político

A nivel nacional el fenómeno del transfuguismo no ha sido muy extendido, pero lo que respecta a los Parlamentos autonómicos y las corporaciones locales han presentado más supuestos de cambio de mayoría debido al transfuguismo. Las reacciones ante el fenómeno se han hecho presentes en lo político, en lo legislativo y en lo doctrinal, tendentes a solucionar el problema, las cuales, no implican una panacea, pero sí, un paliativo.

3.3.1. Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales

La práctica del transfuguismo se presenta con más frecuencia e insistencia a nivel municipal, ante ello, se firmó el 7 de julio de 1998 un acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales¹⁷⁵, por el Gobierno y los representantes de trece formaciones políticas¹⁷⁶.

Este documento forma parte de llamado “pacto local”, es decir, el conjunto de iniciativas negociadas entre el Gobierno y los principales partidos a fin de resolver ciertos problemas de funcionamiento de las Corporaciones locales y reforzar las atribuciones de éstas. Este pacto tiene como objetivo excluir a los tráfugas de la dinámica política y acabar con cualquier rédito político a su favor. Ello no resulta extraño habida cuenta de la extensión que ha llegado a adquirir el fenómeno del transfuguismo, especialmente en el ámbito local. Es un documento que carece de cualquier fuerza jurídica vinculante: se trata, más bien, de un código deontológico o de moralidad en la vida pública de ámbito local. Dado que formalmente no es más que un compromiso entre partidos políticos, su exigibilidad pertenece a la esfera de la política¹⁷⁷.

El Acuerdo formula once reglas, que van precedidas de un amplio preámbulo el que se explican los presupuestos de lo pactado, al modo y manera de una Exposición de Motivos. En éste se procede a justificar la “oportunidad” de celebrar dicho Acuerdo en aras a la necesidad de solventar la problemática del transfuguismo político y sus perniciosas consecuencias tanto sobre la gobernabilidad de los municipios como, a mayor escala, sobre los propios fundamentos del sistema político.

¹⁷⁵ Sobre el tema del “código de conducta política”, véanse a PRESNO LINERA, Miguel Á. “La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 277, Madrid, 1998, pp. 117-138; DÍEZ-PICAZO, Luis M. *art. cit.*, pp. 79-90; y SEIJAS VILLADANGOS, Esther. *art. cit.*, pp. 178-183. El texto íntegro del mismo puede consultarse en el anexo del presente trabajo.

¹⁷⁶ El Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergencia Democrática de Catalunya, Unió Democràtica de Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya, el Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unión Valenciana y el Partido Aragonés.

¹⁷⁷ DÍEZ-PICAZO, Luis M. *art. cit.*, p. 79.

La valoración negativa del transfuguismo insta a los partidos signatarios a adoptar una serie de compromisos de comportamiento político, previa proclamación de la incapacidad del Derecho para atajar tales prácticas a las que éste “no puede ni debe dar respuesta” - así lo ha afirmado de manera expresa la introducción del Acuerdo, pero el Derecho sí puede y debe dar un respuesta al transfuguismo, siempre y cuando el legislador así lo estime, por la sencilla razón de que la Constitución le habilita a ello. Tal como afirma Triepel, “en una análisis jurídico lo político puede ser un instrumento, nunca finalidad”¹⁷⁸.

Se contemplan reformas legales y reglamentarias tendentes a desincentivar el transfuguismo. Destaca Díez-Picazo¹⁷⁹, que, entre éstas, aparte de una genérica mención a la “adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario”, cuyo significado y alcance dista de ser claro, cabe destacar las siguientes: primero, la reforma de los reglamentos orgánicos de los municipios tendentes a que los concejales tráfugas no pasen al grupo mixto, sino que se organicen a partir de la figura de los “no inscritos” o del “Concejal Independiente”, con la creación, en su caso, del correspondiente “grupo de no inscritos”, de manera que carezcan de medios económicos y materiales.

El segundo, la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General tendente a que las mociones de censura no puedan ser presentadas en el primer año desde la toma de posesión del alcalde ni en el último año de su mandato, ni que puedan ser suscritas por concejales tráfugas a menos que hayan permanecido un año en otro grupo político; y tercero, la reforma de la propia Ley Orgánica de Régimen Electoral General, tendente a “regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político” por el que fue elegido.

De conformidad con José Antonio Montilla¹⁸⁰, el Código de conducta política, se cifra en un triple compromiso de los partidos: no utilizar tráfugas para construir, mantener o cambiar mayorías de gobierno; no incluir tráfugas en las futuras candidaturas; y adoptar medidas disciplinarias que normalmente comportan la expulsión del tráfuga.

Se entiende que el ámbito de aplicación de las estipulaciones del Acuerdo abarcaba exclusivamente el ámbito local, lo cierto es, que, implícitamente desde su firma se estaba dando pie a la posibilidad de extenderlo a un ámbito territorial de aplicación superior¹⁸¹. El Acuerdo, a su vez, intenta pasar de ser un código deontológico a enunciar un

¹⁷⁸ TRIEPEL, Heinrich. *Derecho público y político*, (trad. José Luis Carro), Civitas, Madrid, 1974, p. 37.

¹⁷⁹ Díez-PICAZO, Luis M. *art. cit.*, p. 80.

¹⁸⁰ MONTILLA MARTOS, José A. *op. cit.*, p. 213.

¹⁸¹ Esa posibilidad estaba anunciada en el propio texto del Acuerdo, al señalarse que “[...] teniendo en cuenta las competencias que en materia de Régimen Local tienen reconocidas las diversas Comunidades Autónomas y que diversos partidos políticos firmantes se presentan únicamente en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, ha parecido conveniente prever la posibilidad de desarrollar este Acuerdo con medidas coherentes con el contenido del mismo en sus respectivos ámbitos territoriales”. NAVARRO MÉNDEZ, José I. *op. cit.*, p. 12.

programa de reformas legislativas¹⁸², provocando una evolución de la política constitucional que pretende contrarrestar las consecuencias negativas de la doctrina del Tribunal Constitucional. Esa evolución conlleva la pretensión de superar la condición de *soft law* del pacto y darle naturaleza normativa¹⁸³.

Ante esto, Ramón Soriano comenta, “la norma no llega, y el compromiso, cuando lo hay no se cumple. Así ha acontecido al Acuerdo [...], que ha quedado en aguas de borrajas, porque se incumple sistemáticamente por los propios autores del pacto. En este acuerdo se comprometieron los firmantes a presentar una modificación de la Ley General Electoral antes de terminar la legislatura. Hasta ahora, nada. Una vez más los partidos saben unir sin rubor el manifiesto discurso democrático y los encubiertos propósitos pancistas”¹⁸⁴. En cierta medida, la situación no ha cambiado en lo que respecta a la intangibilidad jurídica del transfuguismo.

3.3.2. El tratamiento del transfuguismo en los Reglamentos Parlamentarios Regionales

El estudio comparado se hace imprescindible con el objeto de apreciar similitudes y diferencias entre los distintos Reglamentos Parlamentarios autonómicos¹⁸⁵, al tiempo que permite sentar una primera conclusión: la existencia en el ámbito parlamentario regional de un proceso progresivo de inclusión, mediante oportunas reformas reglamentarias, de medidas similares con el objeto último de poner obstáculos jurídicos a la proliferación de los tráfugas que, sin poder impedir su existencia, sí al menos la dificulten¹⁸⁶.

Principalmente, se *in fieri* impulsar la reforma para establecer la figura del “parlamentario no adscritos” en los diferentes Reglamentos Parlamentarios. Esta regulación impediría la inclusión en el grupo mixto del parlamentario que abandona el grupo formado por el partido que le incluyó en sus listas; el parlamentario carente de grupo perdería todo los derechos aunados a los grupos parlamentarios y se acercaría a la inanidad política.

El parlamentario sin adscripción no es una figura novedosa en el Derecho Constitucional español, pues aparece ya en algunos reglamentos autonómicos. El Tribunal Constitucional ha reconocido la creación de grupos pertenece al *ius in officium* del

¹⁸² DÍEZ-PICAZO, Luis M. *art. cit.*, p. 85.

¹⁸³ MONTILLA MARTOS, José A. *op. cit.* p. 213.

¹⁸⁴ SORIANO, Ramón. *art. cit.*, pp. 606 y 607.

¹⁸⁵ Las referencias a los Reglamentos Parlamentarios que aquí se vierten han sido tomadas de ARÉVALO GUTIÉRREZ, Almudena; MARAZUELA BERMEJO, Almudena; y DEL PINO CARAZO, Ana. *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001. Y de la página web de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos (AELPA), en la cual, se publica todos los Reglamentos Parlamentarios autonómicos debidamente actualizados. Disponibles en: <http://www.aelpa.org/normativa.htm>.

¹⁸⁶ NAVARRO MÉNDEZ, José I. *op. cit.*, p. 23.

parlamentario¹⁸⁷. Esto no significa que el parlamentario tiene el derecho constitucional a estar siempre integrado en un grupo. El derecho parlamentario puede condicionar, la constitución de grupos parlamentarios, lo que supone limitar la facultad del parlamentario para adscribirse a un grupo¹⁸⁸.

El Grupo Mixto es una figura prevista en todas las Asambleas Legislativas del Estado Español, tanto en el ámbito estatal como autonómico. Así, los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1982 (este último reformado en 1994)¹⁸⁹, prevén este grupo, en el que se inscriben aquellos parlamentarios que no formen parte de ningún grupo parlamentario cuando finalice el plazo para su constitución (artículos 27 RCD Y 30 RS). También se incorporan al mismo los parlamentarios que causen baja de su grupo durante la legislatura -por cualquier motivo- y no se incorporen a otro (artículos 27 RCD y 30.3 RS).

Los Reglamentos autonómicos, fuertemente influidos por el Reglamento del Congreso¹⁹⁰, regularon el Grupo Mixto de forma prácticamente idéntica a la Cámara estatal¹⁹¹. Así pues, pueden formar parte de este grupo los diputados que se encuentren en los casos descritos antes en relación a las Cortes Generales. La mayoría de Reglamentos atribuyen al Grupo Mixto los mismos derechos que a los restantes grupos constituidos en la Cámara. De este modo, las formaciones políticas minoritarias que suelen constituirlo pueden participar en el Parlamento de grupos¹⁹², como si fuera uno más.

Se pueden dar situaciones en las que el Grupo Mixto, estando compuesto únicamente por parlamentarios tránsfugas, ejerza en la Cámara los mismos derechos que cualquier otro grupo, que cuenta con el soporte ideológico de un partido político, con una estructura, una organización y una base electoral determinada. Para evitar esta situación, desproporcionada y de cierta inestabilidad política, algunos Parlamentos han efectuado la reforma de sus Reglamentos¹⁹³.

Así, admitido que el “propietario” del escaño es el parlamentario, se ha ido realizando en los Reglamentos Parlamentarios intentos dirigidos a limitar las consecuencias del transfuguismo político, como no permitir a los diputados que puedan constituir un grupo

¹⁸⁷ STC 64/2002, de 11 de marzo.

¹⁸⁸ MONTILLA MARTOS, José A. *op. cit.* p. 213.

¹⁸⁹ Texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994.

¹⁹⁰ En este sentido, entre otros, PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. “Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 10, Valencia, 2001, pp. 231-270; y ANGUILO LÚCIA, Lluís. “Crónica de Derecho Parlamentario (II): El Derecho Parlamentario Autonómico durante 1997”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 10, Murcia, 1998, pp. 361-386.

¹⁹¹ Con las excepciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña y el Reglamento del Parlamento de Navarra. Ambos, inicialmente, no previeron la figura del Grupo Mixto y las formaciones minoritarias en estas Cámaras actuaban como diputados no adscritos. Reformas posteriores introdujeron en las dos Cámaras la figura de Grupo Mixto.

¹⁹² El Parlamento actual ha sido calificado de “grupocrático”. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. “A propósito del parlamento grupocrático”, en CANO BUESO, Juan; y PORRAS NADALES, Antonio J. (coords.). *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 85-89.

¹⁹³ LARIOS PATERNA, María J. *art. cit.*, p. 241.

separado de los diputados que pertenecían a una misma candidatura¹⁹⁴. Sin embargo, estos mecanismos únicamente son una fórmula destinada a que sólo aquellas opciones políticas que el electorado pudo seleccionar sean las que se encuentren capacitadas para formación de los grupos, pero en sí no es una medida que impida la posibilidad del fenómeno de transfuguismo¹⁹⁵.

A) Reglamentos Parlamentarios con regulación específica del *status* de diputado “no adscrito”

La atribución de la condición de “no adscritos” a los diputados que se separen del Grupo de la lista en la que obtuvieron el escaño, sin la posibilidad de integrarse en ningún otro Grupo, imposibilitando su acceso al Grupo Mixto de la cámara respectiva. Evitando el acceso a una serie de derechos y facultades que se reconocen a los grupos parlamentarios, al margen de los que se le atribuyen a los diputados individuales, como es el caso de los Reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha (artículos 25.4 y 28 RCCM)¹⁹⁶, del Parlamento de la Rioja (artículos 19.2 y 23.3 RPR) y del Parlamento de Canarias (artículos 24.1 y 24.3 RPCan).

B) Reglamentos Parlamentarios sin previsión del *status* específico de diputado “no adscrito”

Hay otros Reglamentos Parlamentarios que dan lugar a un mecanismo alternativo de lucha contra el fenómeno del nomadismo político¹⁹⁷. El Reglamento del Parlamento de Andalucía, establece, que, cuando un diputado causara baja en un grupo se encuadrará necesariamente en el Grupo Mixto permitiendo únicamente la vuelta a grupo al cual había pertenecido, pero debiendo mediar el consentimiento y firma del portavoz del mismo (artículo 24 RPAnd)¹⁹⁸. Con el mismo tenor se pronuncia el artículo 26 del Reglamento de la Cortes Valencianas (RCV).

El Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, introduce la figura de la “formación política con respaldo electoral” en el seno del Grupo Mixto a la que se le atribuyen unos derechos de participación en las actividades en la Cámara, que, por el

¹⁹⁴ Reglamentos Parlamentarios de: País Vasco (artículo 19), Galicia (artículo 22.2), Andalucía (artículo 20.2), Asturias (artículo 27.3), Cantabria (artículo 21.2), La Rioja (artículo 17), Murcia (artículo 20.3), Comunidad Valenciana (artículo 22.2), Aragón (artículo 20.4), Castilla-La Mancha (artículo 24.3 y 3), Canarias (artículo 20.2), Extremadura (artículo 19.2), I. Baleares (artículo 22.3), Madrid (artículo 38), Castilla y León (artículo 19.2)

¹⁹⁵ SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique. *El estatuto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid, 2001, pp. 104 y 105.

¹⁹⁶ En las Cortes de Castilla-La Mancha existe otro tipo de diputado no adscrito a ningún grupo parlamentario, que, es aquel que se ha presentado a las elecciones y no ha podido formar grupo propio. Se establece que los diputados trófugas permanecerán en todo caso como no adscritos. El tratamiento otorgado a unos y otros es diferente, favoreciéndose la participación en la actividad parlamentaria del primero.

¹⁹⁷ NAVARRO MÉNDEZ, José I. *op. cit.*, p. 23.

¹⁹⁸ Es el primer Reglamento Parlamentario en introducir este tipo de medidas.

contrario, no se reconocen a los diputados del Grupo Mixto que no hubieren concurrido a las elecciones con identidad política propias (artículo 19 y 20.3 RARM)¹⁹⁹.

En Extremadura, el artículo 23 RAE prevé, que el diputado que causa baja en su grupo se encuadrará en el Grupo Mixto. En los Reglamentos de los Parlamentos de: Aragón (artículo 22.1 y .2 RCar), Madrid (artículo 43 RAM) y Asturias (artículos 29.2, .4 y 32 RJPA), cuando los diputados dejan de pertenecer a un grupo parlamentario se integran en el Mixto durante el resto de la legislatura²⁰⁰.

Aunque en Navarra no se ha planteado el problema, tampoco existen previsiones normativas para solventarlo en el caso de que se diera. Sí se han suscitado cuestiones relacionadas con la forma de concurrir ante el electorado y la formación de grupos parlamentarios. La reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra recientemente aprobada, en un nuevo párrafo al artículo 29 RPN, ha prohibido que puedan constituir o contribuir a formar grupo parlamentario separado parlamentarios forales electos en la misma candidatura, ni tampoco aquellos que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado²⁰¹.

En el resto de los Reglamentos²⁰², no se establecen especiales limitaciones para que se pueda pasar de un grupo a otro, más allá del necesario paso por el Grupo Mixto durante un período de sesiones o bien que la incorporación a otro grupo no se pueda realizar más que un determinado tiempo que será al inicio del siguiente período de sesiones. En su conjunto, las restricciones reglamentarias para eliminar el transfuguismo no llegan a resolver el problema, sino que, por el contrario, en alguna medida lo reconocen en cuanto disponen los instrumentos para que sea posible²⁰³.

3.3.3. Posibles vías de solución frente al transfuguismo

Se han planteando en su mayoría una serie de posibles soluciones infraconstitucionales tendentes a mitigar el fenómeno, pero no es muy común el contemplar propuestas de introducción de adiciones a la Carta Magna²⁰⁴. Merece especial mención el caso del artículo 163.1. c), de la Constitución portuguesa, en el que expresa, que, “perderán su mandato los diputados que se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se haya presentado a las elecciones”. Manifiesta Ramón Soriano, que, “es lamentable que una Constitución como la española, coetánea de la portuguesa, no haya solucionado el

¹⁹⁹ LARIOS PATERNA, María J. *art. cit.*, p. 241. Véase al respecto, FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, Encarnación. “Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: un año de actividad”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 1, Murcia, 1989, pp. 245-263.

²⁰⁰ SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique. *op. cit.*, pp. 105 y 106.

²⁰¹ GÓMEZ MONTORO, Ángel J.; y DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción. *op. cit.*, pp. 64 y 65.

²⁰² De las Islas Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Cantabria.

²⁰³ SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique. *op. cit.*, p. 106.

²⁰⁴ Precisamente, de manera sistemática y actual, se replantean una serie de soluciones doctrinales al transfuguismo político en GÓMEZ MONTORO, Ángel J.; y DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción. *op. cit.*, pp. 63 y 64.

problema siguiendo la orientación de ésta”²⁰⁵. Miguel Presno defiende, que, en los supuestos de transfuguismo en sentido estricto, la consecuencia normativa tendría que ser la pérdida del cargo representativo, y aunque esta previsión no está contenida en la Norma Fundamental, no plantearía problemas su inclusión en una norma “infraconstitucional”²⁰⁶.

Plantea Roberto Blanco que, introducir legislativamente, tanto en el ámbito político central y en el local, como en las 17 comunidades que componen el sistema, un mecanismo de pérdida de la condición de representante popular (senador; diputado nacional, provincial o autonómico, y concejal) como consecuencia de una declaración de “indignidad política”. Una previsión de naturaleza similar existe, en el ordenamiento jurídico de la Comunidad de Castilla-La Mancha, cuyo Reglamento de las Cortes (artículo 9) prevé, que, los diputados perderán su condición, entre otras causas por comisión de una falta muy grave de las fijadas reglamentariamente, previo dictamen de la Comisión del Reglamento y del Estatuto del Diputado y por acuerdo de la mayoría de tres quintos de los miembros del pleno de la Cámara; la propia norma considera faltas muy graves entre otras, la ocultación o falsedad de datos relevantes por su importancia económica o trascendencia social en su declaración de actividades, renta y bienes. Parece evidente que si un diputado puede ser privado de su condición por decisión mayoritaria de la Cámara por falta de la verdad sobre su patrimonio, con mucha razón podría serlo por realizar una acción que altera el resultado electoral²⁰⁷.

Por su parte, Francisco Bastida señala que el representante debe mostrar lo que Pitkin denomina *responsiveness*, es decir, una condición permanente de disposición potencial a responder o actuar de acuerdo con su mandato, cuyas líneas maestras se hallan en el programa electoral por él defendido durante la campaña electoral. Para que no se erosione aquella representatividad y esta *responsiveness*, el ordenamiento jurídico establece que las elecciones sean periódicas (artículo 23.1 CE) y dispone causas de incompatibilidad (artículo 70.2 CE). A la vista de las funciones jurídicas que el ordenamiento atribuye a los partidos políticos, no parece constitucionalmente ilegítimo ni políticamente descabellado que aquél prevea, en los casos y con los requisitos y garantías necesarios, como causa más de incompatibilidad (sobrevvenida) el supuesto de abandono del partido por el representante, incluido el caso de expulsión²⁰⁸.

El transfuguismo se ha tolerado por el ordenamiento Constitucional y por la jurisprudencia española, ante ello, Luis Rodríguez ha estudiado el denominado

²⁰⁵ SORIANO, Ramón. *art. cit.*, p. 607.

²⁰⁶ PRESNO LINERA, Miguel A. “La representación política como derecho fundamental”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Núm. 3, Oviedo, 2004, p. 43.

²⁰⁷ BLANCO VALDÉS, Roberto L. *art. cit.*, p. 50.

²⁰⁸ BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 21, Madrid, 1987, p. 216.

transfuguismo retribuido como un tipo de cohecho impropio, al considerar la motivación lucrativa la que lo transforma en ilícito. En consecuencia, señala el autor: “si parece razonable que [...] se tipifique como delito el transfuguismo retribuido, activo y pasivo, al tiempo que la praxis política acabe incorporando a su código ético la evitación del transfuguismo en lo general”²⁰⁹.

Cabe hacer mención de algunas soluciones que se han empleado en el devenir histórico, siendo un poco sólidas para evitar el transfuguismo, ya que, permite a los partidos prescindir de los diputados incómodos. Se encuentra el “contrato innominado de disposición anticipada del mandato” consistente en una declaración del candidato comprometiéndose a renunciar al mandato en cualquier momento a petición del propio partido, y también, aquella que tuvo una practica bastante amplia en algunos países como Francia, se basaba en la “renuncia en blanco”, en la que el partido subordina la designación de un candidato en su lista a la previa firma por parte del mismo de una petición de dimisión del cargo parlamentario en blanco²¹⁰.

También la llamada “rotación parlamentaria”, ha tenido cierta relevancia durante la década de los ochenta, en el parlamentarismo alemán e italiano. De acuerdo con este principio, los candidatos de ciertas formaciones políticas asumen el compromiso de desempeñar sus funciones durante un tiempo máximo, transcurrido el cual deben abandonar su escaño para que sea ocupado por el siguiente candidato de la lista electoral. Este compromiso pretende ser una concreción del principio de la “democracia de base” y significa, que el grupo parlamentario debía considerarse compuesto, además de por los diputados efectivamente elegidos, también por los demás integrantes de la lista, asociados a los primeros mediante una comunidad de trabajo²¹¹.

3.4. El transfuguismo político: un estudio de Derecho Comparado en América Latina

El fenómeno del transfuguismo viene cobrando importancia en América Latina²¹², por sus efectos en la representación política. La pretensión de asegurar al máximo la fidelidad

²⁰⁹ RODRÍGUEZ RAMOS, Luis. “Transfuguismo retribuido y cohecho”, *Actualidad Penal*, Núm. 22, Madrid, 1994, p. 448.

²¹⁰ PRESNO LINERA, Miguel Á. *art. cit.*, p. 130; sobre el significado de la “renuncia en blanco”, así como sobre su origen histórico, véase DE VEGA GARCÍA, Pedro. *art. cit.*, pp. 40-46; con mas amplitud trata este autor los problemas derivados de la existencia del “artículo 67” en el análisis dedicado a este precepto en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *op. cit.*, pp. 79 y ss.; también sobre esta cuestión, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. *op. cit.*, pp. 266 y ss.

²¹¹ PRESNO LINERA, Miguel Á. *art. cit.*, pp. 131 y 132.

²¹² El presente apartado se basa en el estudio de gran envergadura efectuado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quienes sumaron esfuerzos para la realización de un trabajo que muestra la situación actual de las diferentes áreas de la regulación jurídica de los partidos políticos en los dieciocho países de América Latina. Véase, ZOVATTO, Daniel (coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2006; así como, ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.

partidaria es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático²¹³. En virtud de ello, se han propuesto iniciativas destinadas a frenar el transfuguismo político en algunos países.

En Perú, se encuentra en debate la propuesta de ley que incorpora la figura del transfuguismo político como una falta que sancionaría con la “vacancia automática para quien deja de pertenecer al partido que lo llevó al Consejo o a un Consejo Regional o Municipal”. El tema se ha debatido mucho y sigue generando polémica, pero hasta el momento no se ha logrado tal regulación al fenómeno. También, se han presentado en el Congreso algunas otras iniciativas infructuosas como: tipificar la conducta de tráfugas en el Código Penal; establecer sanciones en el reglamento del Congreso de la República; y la revocatoria de mandato de los congresistas. Así como, la reforma constitucional para la incorporación de la figura del transfuguismo político. Refiere Fernando Tuesta, que, “éste es un tema muy difícil de normar. No resulta fácil determinar cuándo es legítimo que un representante se aparte del partido”²¹⁴.

En Argentina, el ex-senador Eduardo Menem presentó un proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública, que pretendía, que, los legisladores nacionales, electos o en funciones se abstengan de afiliarse, adherirse o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura. Además, contemplaba incluir en el Código Penal una multa de 5,000 a 50,000 pesos, y la inhabilitación de cuatro a diez años a los que se cambien de partido o grupo político²¹⁵. El Tribunal Constitucional Español ha interpretado, que un ciudadano, una vez electo, es el titular de su escaño y, por tanto, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique el falseamiento de de la voluntad popular. Sin embargo en Argentina, la Justicia concibió, que en el caso de los diputados, las bancadas pertenecen al legislador y no al partido²¹⁶. En tanto, que, para los senadores, las bancas de senadores pertenecen a los partidos y no a los legisladores, de conformidad con el artículo 54 de la Constitución de la Nación de Argentina, de 1 de mayo de 1853, con la reforma de 1994²¹⁷.

En Brasil, el 5 de octubre de 2007, el Supremo Tribunal Federal falló en contra del transfuguismo, el mandato obtenido por un diputado en las urnas debe pertenecer al partido y no al representante en lo individual, estableciendo de esta manera el concepto

²¹³ LINERA, Miguel Á, *art. cit.*, p. 149.

²¹⁴ TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. “Reforma política en Perú”, en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *op. cit.*, p. 860.

²¹⁵ Expediente S-3751/05, Senado de la Nación, Argentina. Citado por ZOVATTO, Daniel. “Lectura regional comparada”, en *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, cit., p. 149.

²¹⁶ DALLA VÍA, Alberto Ricardo. “Reforma electoral en Argentina”, en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *op. cit.*, pp. 259-263.

²¹⁷ El artículo 54 CNA, manifiesta: “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto”.

de “fidelidad partidista”²¹⁸. En la práctica, ese instituto resulta de la adopción de las listas cerradas. Como los electores sólo votan por las siglas partidarias, ellas se volverán efectivamente dueñas de los mandatos, quedando al electo sólo su ejercicio. En el caso de cambio o expulsión del partido, el parlamentario pierde el derecho al mandato, que se transfiere al componente subsiguiente de la lista²¹⁹. El 17 de octubre del mismo año, el Tribunal Superior Electoral falló a favor para obligar a todos los políticos a cargos de representación popular a mantenerse fieles a los partidos políticos que los postularon. La decisión unánime respaldó la ponencia del magistrado Carlos Ayres Britto, que recomendó revocar el mandato a quien cambie de formación política después de ser electo²²⁰.

En Colombia, señala Humberto de la Calle, que, “la preocupación fundamental no es tanto el cambio formal de partido, sino el voto individual de cada congresista por fuera de los lineamientos oficiales de sus autoridades internas”²²¹. Como consecuencia de ello, se reformó en 2003, el artículo 107 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991, incluyéndose el siguiente precepto: “En ningún caso se permitirá a los ciudadanos a pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica”. A su vez, en el artículo 108 constitucional, se incorpora lo siguiente: “Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por éstas”. Así mismo, señala, que, “los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del periodo para el que fue elegido”. Con fundamento en esta disposición constitucional, el Congreso dictó la Ley 974, de 22 de julio de 2005, Ley de Bancadas, desarrolla los preceptos 107 y 108 constitucionales.

Señala Daniel Zovatto que, “la legislación latinoamericana es omisa en el tratamiento del fenómeno del transfuguismo político”²²². Los únicos países que regulan expresamente el tema de los tráfugas en su legislación nacional son Bolivia y Ecuador.

²¹⁸ “El supremo brasileño consagra el principio de *fidelidad partidista*”, *Noticia EFE*, España, de 17 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/el-supremo-brasileño-consagra-el-principio-de-fidelidad-partidista?referer=es/actualidad-efe>.

²¹⁹ BARRETO, Leonardo; y FLEISCHER, David. “Reformas políticas y democracia en Brasil”, en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J (coords.). *op. cit.*, p. 351.

²²⁰ “El Tribunal Electoral de Brasil obliga a todos los elegidos a mantener su partido”, *Noticia EFE*, España, de 17 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/el-tribunal-electoral-de-brasil-obliga-a-todos-los-elegidos-a-mantener-su-partido>.

²²¹ DE LA CALLE, Humberto. “Reforma electoral en Colombia”, en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *op. cit.*, p. 449.

²²² ZOVATTO, Daniel. “Lectura regional comparada”, en *Id. op. cit.*, p. 150.

En el caso de Bolivia, la ley de Partidos Políticos, Núm. 1983, de 25 de junio de 1999, señala en su artículo 28, que, la “separación de Senadores y Diputados, constituye, entre otras, falta grave la acción por la que un Senador o un Diputado, desde el momento de su elección, se incorpore a un partido distinto de aquel por el que fue postulado o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio de naturaleza económica o política. En tal caso, procederá su separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado, de conformidad con los Reglamentos Camarales y en aplicación del artículo 67, inciso 4, de la Constitución Política del Estado y de la presente Ley”. En la ley referida, también regula situaciones similares que se presenten con los alcaldes, concejales y agentes cantonales²²³. El transfuguismo en el Poder Legislativo los pocos casos han tenido lugar sin que aplicase la Ley de Partidos. Para que sea factible el tránsito debe aparecer con una sigla distinta a la suya, lo que no ocurre, pues se declara independiente, pero sin poder probarse que ha sido a cambio de prebenda. En vista de ello, los partidos perjudicados ni siquiera intentan abrir el proceso de pérdida de mandato²²⁴.

En el caso de Ecuador, el Código de Ética de la Legislatura (Ley 16, R.O. 73, del 24 de noviembre de 1978), alude al transfuguismo al determinar las causas para las desafiliaciones y expulsiones de los diputados. Este instrumento señala que se perderá la calidad de diputado por desafiliación o expulsión en dos casos: En primer lugar, por “obtención ilegítima o ilícita de beneficios políticos o económicos en su provecho o de terceras persona” y “por desacato a las resoluciones del partido político, movimiento o bloque legislativo, exclusivamente con lo relacionado a los principios doctrinales y al programa de acción política, a las resoluciones previamente declaradas trascendentales por el partido o movimiento político o al compromiso electoral de dichos partidos o movimientos” (artículo 23 CELE). En cualquiera de los casos, el diputado sometido a la sanción tendrá derecho a la defensa y al debido proceso²²⁵.

En el caso de Panamá, la legislación no contempla norma especial al transfuguismo. La Constitución Política de la República de Panamá, de 11 de octubre de 1972, con las reformas de 2004, prevé una disposición única en el mundo y altamente controversial, en su artículo 151. La figura de la “revocatoria de mandato de diputados”, principales y

²²³ En el artículo 29 LPP, señala: “Cuando un alcalde, concejal o agente cantonal, antes o después de su posesión, incurra en la falta grave a que se refiere el artículo anterior, será pasable a su inhabilitación o separación definitiva, según corresponda, por la Corte Nacional Electoral, a demanda del partido afectado y de acuerdo con el siguiente procedimiento:

I. Presentada la demanda, la Corte Nacional Electoral la correrá en traslado al o los demandados, quienes tendrán el plazo de diez días para contestar;

II. Con la contestación o sin ella, se abrirá término de prueba, de diez días, común a las partes; vencido el cual y dentro de los cuatro días siguientes se pronunciará resolución fundamentada;

III. La inhabilitación o separación del alcalde, alcanza también al ejercicio de la concejalía; y

IV. Contra la resolución de la Corte Nacional Electoral no procede recurso alguno”.

²²⁴ LAZARTE R. Jorge. “Reforma electoral en Bolivia”, *op. cit.*, pp. 308 y 309.

²²⁵ PACHANO, Simón. “Reforma electoral en Ecuador”, en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *op. cit.*, pp. 505 y 506.

suplentes, la cual, es utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos, como mecanismo para evitarlo²²⁶. También opera la revocatoria de mandato a los diputados, por la solicitud de los electores de un circuito electoral ante el Tribunal Electoral. La institución de la revocatoria de mandato, que ha sido muy controversial entre los partidos políticos y a la cual se ha opuesto la sociedad civil, por considerar que solamente el pueblo que elige a un diputado puede revocarle el mandato, ha sido finalmente adoptada por todos los partidos políticos y no hay duda que ha influido para fortalecer la disciplina partidaria en las bancadas en el Órgano Legislativo, y por lo tanto a su institucionalización, evitando el transfuguismo político e inestabilidad en la estructura partidaria del Órgano Legislativo²²⁷.

Conclusiones

No se puede terminar este trabajo sin establecer a modo de síntesis las pautas básicas a destacar. El presente trabajo no implica una panacea, sino por el contrario, como médico de cabecera lo que se hace es constatar los síntomas de la enfermedad. La participación política se liga al ejercicio de la ciudadanía, consistente básicamente en un tipo de actividad orientada a influir sobre la representación mediante el ejercicio de los derechos políticos. Representación y participación coexisten indisolublemente en la vida democrática. Son dos términos que en las democracias modernas han dejado de significar lo mismo, pero se necesitan recíprocamente: la participación se vuelve representación gracias al voto, y la representación se sujeta a la voluntad popular gracias a la participación cotidiana de los ciudadanos.

Los implicados en la representación y en el derecho fundamental de participación política (artículo 23 CE), figuran los partidos, las elecciones y las asambleas como elementos

²²⁶ Para ello, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- I. Que los diputados hayan incurrido en una violación grave a los estatutos del partido y a su plataforma ideológica, política o programática;
- II. La causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deben estar en los estatutos del partido. Esto quiere decir que la revocatoria es opcional y que los partidos no están obligados a incorporarla a sus estatutos;
- III. Los estatutos con estas causales deben haber sido aprobadas por el Tribunal Electoral mediante resolución dictada antes de la fecha de postulación del diputado;
- IV. Que se le garantice al diputado el derecho a ser oído y a defenderse en dos instancias dentro del partido;
- V. La decisión del partido en la que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y tendrá efecto suspensivo; y
- VI. Para la aplicación de la revocatoria de mandato, los partidos políticos pondrán establecer, previo al inicio de proceso, mecanismo de consulta popular con los electores del circuito correspondiente.

²²⁷ VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo. "Reforma electoral en América Latina: el caso de Panamá", en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *op. cit.*, 761.

conectados entre sí, conflictivos en sus relaciones, pero con la necesidad de convivir en términos de democracia representativa. Ciertamente, los partidos políticos se erigen en el epicentro del proceso político. La representación adquiere, una doble función: una primera, vertebradora de estas sociedades complejas, y una segunda, de legitimación de dichas sociedades a través del consenso mayoritario.

Atrayente es la novedad que introducen los partidos políticos en el proceso de representación política, es decir, el mandato representativo se transformó y se desdobló en dos: un mandato puramente representativo que liga a los electores con un partido y una relación similar al mandato imperativo que vincula al diputado con el partido al cual pertenece. Se ha comprobado que el entero modelo representativo establecido por el constituyente de 1978 introdujo los elementos atinentes a la nueva representación partidaria, otorgándoles un papel preponderante a los partidos políticos y a su proyección en el ámbito parlamentario. Se puede afirmar, que con la aparición y constitucionalización de los partidos políticos, el concepto de representación en su versión clásica, que, descarta la intermediación de agentes entre el Estado y los ciudadanos, requiere de una nueva teorización, de lo que debe entenderse actualmente por representación.

El modelo de representación clásica y el modelo contemporáneo de representación partidaria, han tenido su reflejo en la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución española, creando una doble visión ambigua: por una parte, ha resaltado el protagonismo de los partidos políticos, reconociendo la necesidad de los mismos en el aspecto representativo y participativo, y por otra parte, ha impedido el absoluto control de los partidos políticos sobre los representantes, reafirmando el derecho fundamental del representante a la permanencia en su cargo sin perturbaciones ilegítimas (STC 5 y 10/1983). En parte, estas últimas interpretaciones han sustentado, el fenómeno del transfuguismo parlamentario.

El transfuguismo parlamentario es la expresión de una concepción patrimonial, y no funcional, del cargo público representativo. Se ha convertido en la actualidad en una de las principales razones de la deslegitimación de todo lo que tiene que ver con lo político, y por ende, del sistema democrático en su conjunto. El único transfuguismo susceptible de ser calificado como tal, es el que se produce dentro de los Grupos Parlamentarios o Grupos de cargos electivos de las corporaciones locales, que consiste en ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electores desde el inicio del desempeño del cargo público (transfuguismo *ab initio*) o durante la legislatura abandonando su grupo e incorporándose a otro (transfuguismo sobrevenido).

La vía de solución a través del “pacto de conducta política”, firmado en 1998, contra el problema del transfuguismo tendrá mayor o menor virtualidad según el grado de cumplimiento por los actores que ocupan el escenario político, los partidos políticos. El problema del pacto político, es su carencia de cualquier fuerza vinculante, al tratarse de un código deontológico. Es necesario superar la condición de *soft law* de pacto y darle naturaleza normativa. Las restricciones ya planteadas o que se *in fieri* en los Reglamentos Parlamentarios autonómicos no llegan a resolver el fenómeno, sino por el contrario, en alguna medida lo reconocen en cuanto disponen los instrumentos necesarios para que sea posible.

Si lo que se pretende es adecuar la realidad formal a la realidad material, la solución que se adopte tiene que ser de carácter general. El método más idóneo sería la adición constitucional, siguiendo el ejemplo de la Constitución Portuguesa, al expresar, en su artículo 163.1. c), que, “perderán su mandato los diputados que se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se haya presentado a las elecciones”. Plantearía problemas la implantación de dicho precepto en una norma infraconstitucional antes de su reconocimiento constitucional, ya que, sería fácil de combatir por la vía del amparo declarándose la inconstitucionalidad del mismo, provocando por consiguiente la derogación del artículo en cuestión.

A partir de 1978, año en que se inicia la tercera ola democratizadora en América Latina, se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política, que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región. La pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria en la zona, países como Argentina, México, Brasil y Perú, han experimentado en los últimos años la sintomatología del fenómeno, si bien, en grados diversos entre los países, lo que ha generado la propuesta de iniciativas tendiente a paliar el síndrome. En 2007, el Poder Judicial brasileño, falló en contra del transfuguismo, ratificando la “fidelidad partidista”. En la práctica, ese instituto resulta de la adopción de las listas cerradas, es decir, los electores sólo votan por las siglas partidarias, ellas se volverán efectivamente dueñas de los mandatos, quedando al electo sólo su ejercicio. En el caso de cambio o expulsión del partido, el parlamentario pierde el derecho al mandato, que se transfiere al componente subsiguiente de la lista.

En Colombia, en el año de 2003, se realizaron algunas reformas constitucionales, permitiendo a los partidos regular lo atinente a su régimen disciplinario interno y a los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen. Permitiendo a los partidos establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de los grupos parlamentarios o bancadas. Con fundamento en la disposición constitucional, se crea en 2005, la Ley de Bancadas.

La legislación latinoamericana es omisa en el tratamiento del fenómeno del transfuguismo político. Los únicos países que regulan expresamente el tema de los tránsfugas en su legislación nacional son Bolivia y Ecuador. En el caso de Bolivia, la Ley de Partidos Políticos de 1999, señala, que, la separación de Senadores y Diputados, constituye falta grave, al incorporarse a otro partido distinto de aquel que lo postulo o se declare independiente a cambio de prebenda o beneficio económico o político, procediendo la separación temporal o definitiva, a demanda expresa del partido afectado. En el caso de Ecuador, el Código de Ética de la Legislatura (1978), dispone las sanciones para los diputados que se desafíen al partido y las causas de su expulsión de la fuerza política por la que fueron elegidos, reconociéndole al diputado su derecho a la defensa y al debido proceso.

En el caso de Panamá, la legislación no contempla normas contra el transfuguismo, la Constitución de 1972, con las reformas de 2004, prevé una disposición única en el mundo y altamente controversial, la revocatoria de mandato a los diputados, la cual, es utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos como mecanismo de defensa.

El presente estudio ha pretendido compartir la pasión del Derecho Constitucional, en aras de alcanzar una efectiva realización del ideal democrático de plena identificación entre representantes y representados, encauzada a través de la existencia de los partidos políticos. El constitucionalismo español en 30 años, ha tomado un vigor y ha tenido un crecimiento verdaderamente notable, constituido como un referente para todos los países de habla hispana. Dentro de las 81 democracias en el mundo, el movimiento de renovación constitucional en los últimos años ha sido incesante, entre 1980 y 1997, fueron promulgadas en el orbe 79 nuevas constituciones. En América Latina, los 18 países que participan en el constitucionalismo democrático, 12 han adoptado constituciones completamente nuevas. Pero no solamente ha influido el texto constitucional español en América Latina, sino también por lo que hace a la doctrina y a la jurisprudencia. Por lo que respecta a la jurisprudencia, no es extraño encontrar ecos de las resoluciones del Tribunal Constitucional español en las sentencias de la Corte Constitucional colombiana, en las de la Sala Constitucional costarricense o en las de las Cortes Supremas estatales y Federal de Argentina. La influencia jurisprudencial española no se ha sentido todavía en México, es de esperarse que los integrantes del Poder Judicial Federal en breve la empiecen a conocer y, de esa forma, la puedan eventualmente aplicar a los casos de que conocen.

Anexo

Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación con el Transfuguismo en las corporaciones locales

La Constitución establece en su artículo 140 que “los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley”.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece los requisitos para presentar candidatura a las elecciones municipales mediante listas de candidatos presentadas por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores.

Siendo los partidos el “instrumento fundamental para la participación política”, su función principal en los procesos electorales es la de proporcionar candidaturas. Sin embargo, la relación asociativa entre partidos y candidatos, así como el sometimiento de éstos a la disciplina partidaria, son cuestiones en las que el ordenamiento jurídico ha visto limitada su entrada. Aun reconociéndose en la práctica de nuestro sistema político una especie de mandato imperativo de los partidos políticos sobre sus parlamentarios o concejales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha fundamentado la doctrina de la representación política en el derecho de los ciudadanos a que sus representantes no puedan ser cesados por una voluntad distinta de la del propio electorado.

Si bien existen problemas sin resolver en la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la titularidad del cargo cuando el concejal abandona voluntariamente a su grupo, el reconocimiento de que la representación conferida por el Cuerpo Electoral a sus elegidos no debe hallarse mediatizada ni supeditada a las vicisitudes de éstos con los partidos políticos que los han propuesto, se ha fundamentado de manera reiterada y constante en su doctrina.

El fenómeno del transfuguismo político, en la medida que éste se produce en una misma legislatura y tiene efectos inmediatos sobre la gobernabilidad y la marcha del sistema, constituye un problema que afecta a las Corporaciones locales, cualquiera que sea el tamaño de los municipios, adquiriendo unas dimensiones que la experiencia configura como patología política de nuestro sistema.

Las consecuencias de esta práctica reiterada, cuando sus efectos suponen la alteración de la representación política durante la misma legislatura, cambiando la orientación de la

relación de fuerzas surgidas de las urnas, no sólo son perjudiciales para la gobernabilidad de los municipios, sino que deterioran los fundamentos del sistema político, propiciando disfunciones y comportamientos que puedan instalarse de forma endémica en nuestra vida pública.

Tras la necesaria reflexión sobre el transfuguismo político y sus efectos sobre el Gobierno local, teniendo presente el elevado número de situaciones en que concejales que fueron elegidos en una formación política han pasado a otra distinta durante la misma legislatura, debilitando los mecanismos establecidos para reforzar la estabilidad gubernamental, hemos de coincidir en la valoración negativa de la práctica de esta conducta anómala, por lo que se hace necesario recoger en un Acuerdo el compromiso de los partidos políticos sobre las pautas que permitan superar los efectos de este fenómeno.

Esta necesidad de acuerdo entre las fuerzas políticas se requiere como factor imprescindible para buscar soluciones mediante compromisos de comportamiento político con los que superar las situaciones de inestabilidad de Gobierno provocadas por conductas particulares de transfuguismo, a las que el Derecho no puede ni debe dar respuesta.

Por ello, los partidos políticos firmantes de estos Acuerdos, como instrumentos que articulan la voluntad de lo ciudadanos, coincidiendo en que las decisiones para dar solución a este problema requieren un alto grado de compromiso y aceptación entre las partes, acuerdan el siguiente “Código de conducta política”, manifestando su voluntad de eliminar los efectos perversos de ésta práctica y adoptando las reglas que a continuación se indican:

1ª. La aplicación de este Código y el desarrollo de las pautas que lo integran deben abordarse mediante la adopción de un comportamiento político coherente con los principios políticos que sustentan el régimen democrático. Este comportamiento se reforzará mediante la adopción de un conjunto de criterios que den origen a procedimientos reglados que dificulten y desalienten la consecución de objetivos que falsean la representación política por trasvase de concejales a otros partidos distintos del suyo originario.

2ª. Los partidos políticos que suscriben los Acuerdos se comprometen a rechazar y no admitir en su grupo político a un concejal integrado en la candidatura de otra formación mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original.

Asimismo se comprometen a impedir la utilización de tráfugas para construir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar

ninguna iniciativa que provenga de los mismos y a desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasoria de carácter económico, reglamentario y protocolario.

3ª. En cuanto a los criterios para establecer procedimientos reglados que dificultan el transfuguismo, los partidos firmantes propiciarán las reformas reglamentarias en las Corporaciones locales donde ostenten representación, con la finalidad de aislar a los concejales tráfugas.

Los nuevos reglamentos establecerán que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los “No Inscritos” o del “Concejal Independiente”, con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de “no inscritos” y que actúen en la Corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación.

4ª. Los partidos políticos firmantes se comprometen a estudiar y, en su caso, presentar, antes de finalizar el próximo periodo de sesiones, una iniciativa legislativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político.

5ª. Suscritos los compromisos de este Acuerdo, los supuestos de incumplimiento o desobediencia por alguno de los grupos locales integrantes de los partidos firmantes habrán de ser explícitamente rechazados. Para ello los partidos políticos que suscriben los Acuerdos se comprometen a, mediante la aplicación de sus propios Estatutos, expulsar de la organización al concejal tráfuga. Si las normas estatutarias no contemplasen este supuesto, los partidos políticos firmantes se comprometen, asimismo, a modificar dichas normas en un plazo no superior de seis meses a partir de la firma de este acuerdo o cuando lleven a cabo un proceso de reforma de sus Estatutos o reglamentos disciplinarios.

6ª. Los partidos políticos firmantes se comprometen a estudiar y, en su caso, presentar, antes de finalizar el próximo período de sesiones, una iniciativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que limite los efectos del transfuguismo que puedan provocar la presentación de moción de censura. En este sentido se considerará la posibilidad de que la regulación incluya:

- ~ La imposibilidad de presentar mociones de censura antes de transcurrido un año desde la toma de posesión de la presidencia de la Corporación o durante el último año de mandato.

- ~ Que será requisito previo para los concejales que abandonen su grupo de origen la permanencia, al menos durante un año, en otro grupo político para que puedan suscribir durante su mandato una moción de censura.

7ª. Se constituye una Comisión de Seguimiento del Acuerdo, integrada por un representante de cada uno de los partidos firmantes y del Ministerio de Administraciones Públicas, a los efectos del cumplimiento de lo dispuesto en los puntos 4º y 6º del presente Acuerdo.

8ª. Lo previsto en este Acuerdo para los concejales se extenderá a los miembros electos de las demás Corporaciones locales sin perjuicio de las peculiaridades que se derivan de los regímenes especiales.

9ª. Los partidos políticos firmantes que se presenten en las elecciones municipales únicamente en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se comprometen a impulsar y profundizar, en el marco de las competencias en materia de régimen local de cada Comunidad Autónoma, medidas coherentes con el contenido del presente Acuerdo. Así mismo, crearán en dicho ámbito instrumentos para el seguimiento del Acuerdo que impulsen.

10ª. Este Acuerdo será de aplicación a partir de la fecha en que se firma.

11ª. Se podrán adherir a este Acuerdo, comprometiéndose al cumplimiento de su aplicación, aquellas formaciones políticas que así lo suscriban tras la celebración de las próximas elecciones locales.

En Madrid, a 7 de julio de 1998, el Ministro de Administraciones Públicas y de los representantes del Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergencia Democrática de Catalunya, Unión Democrática de Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya, el Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unión Valenciana y el Partido Aragonés, rubrican y firman este documento que recoge el Acuerdo.

Bibliografía

I. Textos

- ABELLÁN, Ángel M. *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, 1ª ed., Tecnos, Madrid, 1992.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis. "Derecho de Participación", en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar (dir.). *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, T. II., Madrid, 1984.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto. *El parlamentario en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentar*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, Almudena; MARAZUELA BERMEJO, Almudena; y DEL PINO CARAZO, Ana. *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo. *Representación política y derecho fundamental. La participación política representativa en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio. "A propósito del parlamento grupocrático", en CANO BUESO, Juan; y PORRAS NADALES, Antonio Joaquín (coords.). *Parlamento y consolidación democrática*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BARRETO, Leonardo; y FLEISCHER, David. "Reformas políticas y democracia en Brasil", en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derechos Constitucional*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1987.
- BURDEAU, Georges. *La democracia: ensayo sintético*, (trad. Manuel Jiménez de Praga), Ariel, Barcelona, 1959.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El mandato parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio. *Votos particulares y derechos fundamentales en la práctica del Tribunal Constitucional Español (1981-1991)*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1993.
- CANO MATA, Antonio. *Sentencias del Tribunal Constitucional sistematizadas y comentadas*, T. III-1º, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1983.
- COLOMER, Josep. M. *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española*, Barcelona, Anagrama, 1990.
- CASARES, Julio. *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, 2ª ed., Gustavo Gili, Barcelona, 1999.

- DALLA VÍA, Alberto R. "Reforma electoral en Argentina", en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- DE CARRERAS SERRA, Francesc. "Derecho de Participación Política", en ARAGÓN REYES, Manuel (coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*, T. III., 1ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- DE ESTEBAN, Jorge. *Constituciones españolas y extranjeras*, T. I. y II., 2ª ed., Taurus, Madrid, 1979.
- DE LA CALLE, Humberto. "Reforma electoral en Colombia", en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción. *Instituciones políticas españolas en diez lecciones*, EUNSA, Pamplona, 1998.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro. "artículo 67", en ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Revista de Derecho Privado, T. VI., Madrid, 1989.
- Diccionario esencial de la Lengua Española. Real Academia Española*, Espasa- Calpe, Madrid, 2006.
- DÍEZ-PICAZO, Luis M. *Sistema de Derechos Fundamentales*, Thompson-Civitas, 2ª ed., Cizur Menor (Navarra), 2005.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, (trad. Eliseo Aja [et alii]), 6ª ed., Ariel, Barcelona, 1988.
- *Los partidos políticos*, (trad. Julieta Campos y Enrique González Pedro), Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- ENNECERUS, Ludwing; KIPP, Theodoro; y WOLFF, Martin. *Tratado de Derecho Civil. Derecho de Obligaciones I, Tratado General*, Bosch, Barcelona, 1954.
- FOSSAS ESPADALER, Enric. *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.
- GARCÍA, Eloy. *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*, Tecnos, Madrid, 1989.
- GARCÍA-GALLO, Alfonso. *Manual de historia del derecho español. El origen y la evolución del derecho*, T. I, 4ª ed., Artes Graficas y Ediciones, Madrid, 1971.
- GARCÍA GUERRERO, José L. "Democracia representativa y partidos políticos", en LÓPEZ GARRIDO, Diego; MASSÓ GARROTE, Marcos F.; PEGORARO Lucio (dirs.). *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
- GARCÍA ROCA, Francisco J. *Los cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- GARCÍA TORRES, Jesús; y REQUEJO PAGÉS, Juan L. "Derecho de acceso a los cargos públicos", en ARAGÓN REYES, Manuel (coord.). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tribunal Constitucional y Derechos Fundamentales*, T. III., 1ª ed., Civitas, Madrid, 2001.

- GARRORENA MORALES, Ángel. *Representación política y constitución democrática. Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1991.
- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José M. (dir.); ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (coord.); ABELLÁN MATESANZ, Isabel M. [et alii]. *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, 1ª ed., Cyan, Madrid, 1997.
- GOMÉZ MONTORO, Ángel J.; y DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción. "El Parlamento de Navarra", en RAZQUIN Lizarraga, José A. (dir.). *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del amejoramiento del fuero*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2007.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán (edits.). *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José J. "Democracia de partidos "versus" Estado de partidos", en Id. *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- "Representación y partidos políticos", en GARRORENA MORALES, Ángel (edit.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María. *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- JEAMBAR, Denis; y ROUCATE, Ives. *Elogio de la Traición*, Gedisa, Barcelona, 1990.
- JELLINEK, George. *Teoría general del Estado*, (trad. Enrique Figueroa Alonzo), Pedagógica Iberoamericana, México, 1997.
- LA PALOMBARA, Joseph; y WEINER, Myron (edits.). *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, New Jersey , 1966.
- LAZARTE R. Jorge. "Reforma electoral en Bolivia", en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- LIJPHART, Arend. *Sistema electorales y sistema de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, (trad. de Alfredo Gallego Anabitarte), 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976.
- LÓPEZ GUERRA, Luis [et alii]. *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, V. I., 5ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia, 2002.
- "Parlamento y Jurisprudencia Constitucional", en CANO BUESO, Juan; y PORRAS NADALES, Antonio J. (coords.). *Parlamento y consolidación democrática*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, 1994.
- LUCAS VERDÚ, Pablo; y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Manual de Derecho Político. Introducción y Teoría del Estado*, V. I., 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1994.
- MARTÍNEZ, Antonia. *Representación y calidad de la democracia en España*, Tecnos, Madrid, 2006.
- MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, 4ª ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, Núm. 4, México, 2001.

- MONTESQUIEU, Charles de S. *Del Espíritu de las Leyes*, Lib. XI, Cap. VI, (trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega), 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2002.
- MONTILLA Martos, José A. "El Derecho de Participación Política", en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). *Manual de Derecho Constitucional. Derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales y principios rectores, instituciones y órganos constitucionales*, V. II., Tecnos, Madrid, 2005.
- MORALES ARROYO, José M. *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- MORTATI, Constantino. *Istituzioni di diritto pubblico*, 10ª ed., Cedam, Padova, 1991.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.
- ORTEGA SANTIAGO, Carlos. *El mandato representativo de los diputados y senadores. La prohibición de mandato imperativo frente a la disciplina de partido*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.
- ORTELLS MIRALLES, Ana M. *La Constitución de los Grupos Parlamentarios*, Cortes Valencianas, Valencia, 2003.
- PACHANO, Simón. "Reforma electoral en Ecuador", en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- PAJARES MONTOLÍO, Emilio. *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- PANEBIANCO, Angelo. *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, New York, 1988.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.
- PITKIN, Hanna F. *El Concepto de Representación*, (trad. Ricardo Montoro Romero), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PORRAS NADALES, Antonio J. *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- PORTERO MOLINA, José A. "Elecciones, partidos y representación política" en GONZÁLEZ ENCINAR, José J. (coord.). *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- PRESNO LINERA, Miguel Á. *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 2000.
- PRO RUIZ, Juan. "La política en tiempos del desastre", en PAN-MONTOJO, Juan (coord.). *Más se perdió en Cuba. España, 1898 y la crisis de fin de siglo*, 1ª ed., Alianza, Madrid, 1998.
- PULIDO QUECEDO, Manuel. *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 1992.

- PUNSET BLANCO, Ramón. *Las cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- “Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos”, en GONZÁLEZ ENCINAR, José J. (coord.). *Derecho de partidos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel. *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.
- RENIU VILAMALA, Joseph M. “La representación política en crisis: el transfuguismo como estrategia política” en PORRAS NADALES, Antonio J. (edit.). *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.
- “Los partidos políticos ante los retos del siglo XXI”, en AA. VV. *Los retos del Constitucionalismo en el siglo XXI*, H. Congreso del Estado de Guanajuato, IIL, México, 2004.
- ROUSSEAU, Jean J. *Contrato Social*, Boreal, Madrid, 1999.
- RUBIO LLORENTE, Francisco; y DARANAS PELÁEZ, Mariano (edits.). *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1997.
- RUBIO LLORENTE, Francisco. *Derechos fundamentales y principios constitucionales. Doctrina jurisprudencial*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1995.
- “El parlamento y la representación política”, *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. V. I., Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
 - “Los poderes del Estado”, en AA. VV. *España: un presente para el futuro. Las Instituciones*, V. II., Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1984.
- SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro. *Los grupos parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio. “Representación Política”, en AA. VV. *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Internacional de Asesoría y Promoción Electoral (CEPAL), San José de Costa Rica, 1989.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier; y LUCIO GIL, Antonio. “Los sistemas de elección de los miembros de las cámaras” en GIL-ROBLES, José M. (dir.); y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (coord.). *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, 1ª ed., Cyan, Madrid, 1997.
- SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999.
- *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.
- SAVATER, Fernando. *Política para Amador*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1992.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*, (trad. de Francisco Ayala), Alianza, Madrid, 1982.
- SECO, Manuel; ANDRÉS, Olimpia; y RAMOS, Gabino., *Diccionario del Español Actual*, 1ª ed., Aguilar, Madrid 1999.
- SIEYÈS, Emmanuel. *¿Qué es el tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, (trad. de Francisco Ayala), 1ª ed., Aguilar, Madrid, 1973.

- SEIJAS VILLADANGOS, María E. “mutación de los resultados del sistema electoral: la practica del transfuguismo político”, en PAU I VILA, Francesc (coord.). *Parlamento y Sistema Electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- SCHNEIDER, Hans P. *Democracia y constitución*, 1ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique. *El estatuto de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas*, Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid, 2001.
- TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. “Ley electoral y representación”, en RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel (edit.). *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. “Reforma política en Perú”, en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- TRIEPEL, Heinrich. “Derecho Constitucional y realidad Constitucional”, en LENK, kurt; y NEUMANN, Franz (edits). *Teoría y Sociología críticas de los partidos político*, Anagrama, Barcelona, 1980.
- *Derecho público y político*, (trad. José Luis Carro), Civitas, Madrid, 1974.
- TRUJILLO PÉREZ, Antonio J. “En torno a un aspecto del problema de la titularidad de los escaños: El transfuguismo político”, en AA. VV. *Estudios de Derecho Público: Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, V. II., Tecnos, Madrid, 1997.
- VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo. “Reforma electoral en América Latina: el caso de Panamá”, en ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- VALLÉS CASADEVALL, Joseph M. *Sistemas electorales y gobierno representativo*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1997.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, José A. “Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma”, en SOUTO GALVÁN, Marta E.; SANZ PÉREZ, Ángel L.; y CORONA FERRERO, Jesús M. *El Reglamento Parlamentario. Propuesta de Reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.
- VOEGELIN, Eric. *La nueva ciencia de la política*, (trad. José E. Sánchez Pintado), Rialp, Madrid, 1968.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, (trad. de José Medina Echavarría), Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- ZOVATTO, Daniel; y OROZCO HERNÁNDEZ, José de J. (coords.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2008.
- ZOVATTO, Daniel (coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 1ª ed., IDEA-IIJ UNAM, México, 2006.

II. Hemerografía Jurídico-Política

- ABELLAN, Ángel M. "Los representantes y el derecho de participación en el ordenamiento jurídico español", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 84, Madrid, 1994.
- ANGUILÓ LÚCIA, Lluís. "Crónica de Derecho Parlamentario (II): El Derecho Parlamentario Autonómico durante 1997", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 10, Murcia, 1998.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto. "Tránsfugas y portavoces en el Grupo Mixto. Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación de la portavocía del grupo parlamentario mixto preparada por el grupo de trabajo para la reforma del reglamento de la junta general del principado de Asturias", *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 40, Madrid, 1997.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de lo partidos político. Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 21, Madrid, 1987.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. "Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?" *Revista de la Cortes Generales*, Núm. 30, Madrid, 1993.
- "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, Toledo, Núms. 3-4, 1988.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. "Transfuguismo y democracia en la comunidad de Madrid", *Calves de Razón Práctica*, Núm. 135, Madrid, 2003.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. "Mandato parlamentario y derechos fundamentales: (Notas para una teoría de la representación "constitucionalmente adecuada")", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 36, Madrid, 1992.
- CASTELLANO, Pablo. "Tránsfugas, trashumantes y travestis", *Diario 16*, Madrid, de 9 de enero de 1994.
- CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L. "La representación como posibilidad en el estado de partidos", *Revista de Derecho Político*, Núm. 27-28, Madrid, 1988.
- "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 38, Madrid, 1993.
- DE ESTEBAN, Jorge. "El escaño no es del diputado", *El Mundo*, de 26 de junio de 2003.
- "El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 70, Madrid, 1990.
- DE VEGA GARCÍA, Pedro. "Significado Constitucional de la Representación Política", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 44, Madrid, 1985.
- DÍEZ-PICAZO, Luis M. "Transfuguismo y deontología política", *Anuario del Gobierno Local*, Núm. 1, Barcelona, 1998.

- FERNÁNDEZ DE SIMÓN, Encarnación. "Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: un año de actividad", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Núm. 1, Murcia, 1989.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo*, *Revistas de las Cortes Generales*, Núm. 32, Madrid, 1994.
- FONT I LLOVET, Tomás. "Algunas funciones de la idea de participación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 45, Madrid, 1985.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín. "Mitos y realidades del parlamentarismo", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 9, Madrid, 1991.
- GARCÍA ROCA, Francisco J. "La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución", *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 34, Madrid, 1995.
- HOLGADO GONZÁLEZ, María. "Que y a quiénes representan los partidos políticos", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 188, 2005.
- LARIOS PATERNA, María J. "El grupo mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, 13 de febrero", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 46, Madrid, 1996.
- MARTÍ BORBOLLA, Luis F. "Los derechos fundamentales y la representación política", *Anuario de la Facultad de Derecho*, Núm. 24, Extremadura, 2006.
- MONEDERO, Juan C. "De la representación como trasunto del poder, el orden y la legitimidad", *Mimeo*, Madrid, 1993.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L. "Problemas constitucionales de la representación política", *Debate Abierto*, Núm. 7, Madrid, 1992.
- NAVARRO MÉNDEZ, José I. "Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?", *Revista de las Cortes Generales*, Núm. 49, Madrid, 2000.
- PÉREZ-SERRANO, Nicolás. "Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 10, Valencia, 2001.
- PORTERO MOLINA, José A. "Sobre la representación política", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 10, Madrid, 1991.
- PRESNO LINERA, Miguel Á. "La representación política como derecho fundamental", *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Núm. 3, Oviedo, 2004.
- "La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 277, Madrid, 1998.
- PULIDO QUECEDO, Manuel. "Algunas consideraciones sobre el acceso a cargos y funciones públicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 30, Madrid, 1990.

- RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín M. "Elecciones y gobernabilidad", *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, Núm. 8, Valencia, 1999.
- RODRÍGUEZ RAMOS, Luis. "Transfugismo retribuido y cohecho", *Actualidad Penal*, Núm. 22, Madrid, 1994.
- SEIJAS VILLADANGOS, Esther. "Representación democrática, partidos políticos y tráfugas", *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 6, Madrid, 2000.
- SOLAZÁBAL ECHEVARRÍA, Juan J. "Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 71, Madrid, 1991.
- SORIANO, Ramón. "El transfugismo: estafa política a la voluntad de los ciudadanos", *Derechos y libertades: Revista del Instituto de Bartolomé de las Casas*, Núm. 11, Madrid, 2002.
- TORRES DEL MORAL, Antonio. "El Estado español de partidos", *Revista de Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 8, Madrid, 1991.
- VERA SANTOS, José M. "La Crisis del mandato representativo en el sistema electoral de listas: El transfugismo político", *Studia Carande: Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Núm. 1, Madrid, 1997.
- VIDAL, Ernesto. "Representación y Democracia: problemas actuales", *Doxa*, Núm. 6, 1989.

III. Fuentes electrónicas

Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos (AELPA). Publicación de los Reglamentos Parlamentarios autonómicos debidamente actualizados. Disponibles en: <http://www.aelpa.org/normativa.htm>.

"El supremo brasileño consagra el principio de *fidelidad partidista*", *Noticia EFE*, España, de 17 de octubre de 2007. Disponible en:

<http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/el-supremo-brasileno-consagra-el-principio-de-fidelidad-partidista?referer=/es/actualidad-efe>.

"El Tribunal Electoral de Brasil obliga a todos los elegidos a mantener su partido", *Noticia EFE*, España, de 17 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/el-tribunal-electoral-de-brasil-obliga-a-todos-los-elegidos-a-mantener-su-partido>.

IV. Cartas Magnas

1. Españolas

- Constitución de Cádiz de 1812.
- Estatuto Real de 1834.
- Constitución de la Monarquía española, de 18 de junio de 1837.
- Constitución de la Monarquía española, de 23 de mayo de 1845.
- Constitución de la Monarquía española de 1869.
- Constitución de la Monarquía española de 1876.
- Constitución de la República española de 1931.
- Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.

2. Extranjeras

- Constitución francesa de 1791.
- Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947.
- Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949.
- Constitución de la Nación de Argentina, de 1 de mayo de 1853.
- Constitución de la República francesa, de 4 de octubre de 1958.
- Constitución Política de la República de Panamá, de 11 de octubre de 1972.
- Constitución de la República Portuguesa, de 25 de abril de 1976.
- Constitución Política de la República de Colombia de 1991.

V. Leyes

1. Españolas

- Ley 39/1978, de 17 de julio, Elecciones Locales.
- Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, por la que se modifica determinados artículos de la Ley 39/1978, de 1 de julio, de Elecciones Locales.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos.

2. Extranjeras

- Ley 16, R.O. 73, del 24 de noviembre de 1978, del Código de Ética de la Legislatura de Ecuador.
- Ley Núm. 1983, de 25 de junio de 1999, de Partidos Políticos de Bolivia.
- Ley 974, de 22 de julio de 2005, Ley de Bancadas de Colombia.

VI. Reglamentos Parlamentarios

1. Reglamentos de las Cámaras

- Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.
- Reglamento del Senado, de 26 de mayo de 1982. Texto refundido de 3 de mayo de 1994.

2. Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos

- Reglamento de la Asamblea de Extremadura.
- Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia.
- Reglamento de la Asamblea de Madrid.
- Reglamento de las Cortes de Aragón.
- Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.
- Reglamento de las Cortes de Castilla y León.
- Reglamento de las Cortes Valencianas.
- Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.
- Reglamento del Parlamento de Andalucía.
- Reglamento de Parlamento de Canarias.
- Reglamento del Parlamento de Cantabria.
- Reglamento del Parlamento de Cataluña.
- Reglamento del Parlamento de Galicia.
- Reglamento del Parlamento de La Rioja.
- Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares.
- Reglamento del Parlamento de Navarra.
- Reglamento del Parlamento Vasco.

VII. Sentencias del Tribunal Constitucional

1981

STC 25/1981, de 14 de julio.

1982

STC 53/1982, de 22 de julio.

1983

STC 5/1983, de 4 de febrero.

STC 10/1983, de 21 de febrero.

STC 16/1983, de 10 de marzo.

STC 20/1983, de 15 de marzo.

STC 23/1983, de 25 de marzo.

STC 28/1983, de 21 de abril.

STC 29/1983, de 29 abril.

STC 39/1983, de 26 de abril.

STC 45/1983, de 25 de mayo.

STC 75/1983, de 3 de agosto.

1984

STC 18/1984, de 7 de febrero.

STC 23/1984, de 20 de febrero.

STC 28/1984, de 28 de febrero.

STC 51/1984, de 25 de abril.

STC 75/1985, de 21 de junio.

STC 107/1984, de 23 de noviembre.

1985

STC 32/1985, de 6 de marzo.

1986

STC 28/1986, de 20 de febrero.

STC 50/1986, de 23 de abril.

1987

STC 76/1987, de 25 de mayo.

STC 78/1987, de 26 de mayo.

STC 86/1987, de 1 de junio.

1988

STC 149/1988, de 14 de julio.
STC 161/1988, de 20 de septiembre.
STC 217/1988, de 21 de noviembre.

1989

STC 10/1989, de 24 de enero.
STC 24/1989, de 2 de febrero.
STC 133/1989, de 19 de julio.
STC 168/1989, de 16 de octubre.

1990

STC 25/1990, de 19 de febrero.
STC 47/1990, de 20 de marzo.
STC 119/1990, de 21 de junio.
STC 149/1990, de 1 de octubre.
STC 160/1990, de 18 de octubre.
STC 205/1990, de 13 de diciembre.

1991

STC 27/1991, de 14 de febrero.
STC 163/1991, de 18 de julio.
STC 167/1991, de 19 de julio.

1992

STC 7/1992, de 16 de enero.
STC 15/1992, de 10 de febrero.
STC 217/1992, de 1 de diciembre.

1993

STC 30/1993, de 25 de enero.
STC 31/1993, 26 de enero.
STC 189/1993, de 14 de junio.
STC 212/1993, de 28 de junio.
STC 293/1993, de 18 de octubre.

1994

STC 73/1994, de 3 de marzo.
SCT 287/1994, de 27 de octubre.

1995

STC 44/1995, de 13 de febrero.

STC 56/1995, de 6 de marzo.

STC 119/1995, de 17 de julio.

1997

STC 30/1997, de 24 de febrero.

1999

STC 99/1999, de 31 de mayo.

2002

STC 64/2002, de 11 de marzo.

DTC

DTC 1/1992, de 1 de julio.

