

# Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato<sup>1</sup>

Javier García Roca

*Catedrático de Derecho Constitucional,  
Universidad Complutense de Madrid,  
Letrado excedente del Tribunal Constitucional.*

**SUMARIO:** I. A QUÉ LLAMAMOS TRANSFUGUISMO Y LA DIMENSIÓN REAL DEL FENÓMENO. II. EL MODELO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE NUESTRA CONSTITUCIÓN. 2.1. *La relevancia de los partidos políticos en la participación política (artículo 6 CE) y el papel de los ciudadanos.* 2.2. *La prohibición de mandato imperativo y el ámbito nacional de la representación.* 2.3. *La inescindible unidad de ambas modalidades de sufragio (artículo 23).* 2.4. *El derecho de voto de los representantes es personal e indelegable (artículo 79.3 CE).* 2.5. *Principio democrático, pluralismo territorial y autonomía política de los Municipios (artículos 1.1, 1.2 y 137 y 140 CE).* 2.6. *Fusión de las teorías de los órganos y de la representación.* III. ALGUNAS ESPECIFICIDADES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES. IV. LA INTERPRETACIÓN CONSOLIDADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA TITULARIDAD DE LOS CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS. LAS DUDAS DE UN SECTOR DOCTRINAL. 4.1. *La creación de la jurisprudencia constitucional en los ochenta frente a ceses indebidos. Una teoría clásica de la representación política.* 4.2. *La consolidación de la jurisprudencia en los noventa ante un supuesto de abandono del partido.* 4.3. *Su ratificación en los dos mil: es indiferente la distinción entre expulsión del partido o abandono por el representante.* 4.4. *La disolución de un partido tampoco priva automáticamente de sus cargos y mandatos a los representantes.* 4.5. *Críticas doctrinales.* V. LOS SERIOS RIESGOS DEL MODELO ALTERNATIVO: EL MANDATO IDEOLÓGICO O DE PARTIDO COMO MANDATO OLIGÁRQUICO. VI. MEDIDAS PARA DESINCENTIVAR EL TRANSFUGUISMO. 6.1. *Regular, democratizar y cuidar la selección interna de los candidatos por*

---

<sup>1</sup> El texto es fruto de sucesivas reelaboraciones a partir de varias conferencias pronunciadas sobre «Representación política y transfuguismo locales» en dos cursos de verano, respectivamente, en la Universidad Autónoma de Madrid, Miraflores de la Sierra, 26 de junio de 2007, y en la Universidad de Cantabria, Reocín, 16 de julio; así como de dos cursos de postgrado impartidos en Ciudad Argentina en Buenos Aires, el 17 de septiembre, y en la Universidad Nacional de Tucumán el 20 de septiembre del mismo año. Se inserta dentro del I + D, «Respuestas jurídico constitucionales del fenómeno del transfuguismo»; coordinado por Pablo Santolaya (Referencia SEJ 2004-05943/JURI) y concedido por el M.E.C.

*los partidos.* 6.2. *El ethos del representante: la selección de los candidatos y su posterior actividad tras la elección deben estar limitados por Códigos de Conducta.* 6.3. *El Acuerdo de 1998 sobre un Código de Conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales.* 6.4. *La persecución de la actividad delictiva: cohecho y transfuguismo retribuido. El bandolerismo político.* 6.5. *La incidencia de la expulsión o el abandono de un Grupo político: la restricción de derechos de los Concejales no adscritos.* 6.6. *Límites temporales a la moción de censura.* 6.7. *La exclusión de los tráfugas de las candidaturas siguientes.* 6.8. *La disolución (extraordinaria) de los órganos municipales y la convocatoria de elecciones.*  
VII. REFLEXIONES FINALES. VIII. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

## I. A QUÉ LLAMAMOS TRANSFUGUISTO Y LA DIMENSIÓN REAL DEL FENÓMENO

Defenderé la libertad de mandato de los representantes y la subsiguiente prohibición de mandato imperativo (artículos 23.2 y 67.2 CE) por considerarla una regla constitucionalmente adecuada a la cultura del constitucionalismo frente a propuestas de reforma que entrañan arriesgadas aventuras de inciertos resultados. Pero, por otro lado, igualmente propondré un abanico de medidas que frenen la práctica del transfuguismo ilegítimo sin necesidad de acometer operaciones quirúrgicas.

Arrancaré mis reflexiones desde el terreno de la representación local, porque es precisamente en este peldaño de la democracia representativa donde tenemos la experiencia adquirida a través de un código y acuerdo de las fuerzas políticas contra el transfuguismo. Una información recopilada con periodicidad por la comisión de seguimiento sobre las irregularidades acaecidas en el ejercicio del mandato representativo. También porque la jurisprudencia constitucional de relevancia se ha dictado a partir de elecciones locales, y porque existe asimismo en este ámbito una mayor tendencia a la personalización del poder. El Gobierno local es un excelente observatorio de estos problemas. No obstante, la mayor parte de las consideraciones que haré estimo que pueden generalizarse, con los debidos matices, a cualquier ámbito de representación política. El problema es común y, en esencia, el fenómeno, el mismo.

Ese código de conducta es un ensayo bastante exitoso que los partidos políticos podrían incluso plantearse trasladar a otros niveles de gobierno; si bien en ellos los casos de transfuguismo parlamentario son mucho menos frecuentes (véase Tomas: 238) y no creo que la medida devenga realmente necesaria<sup>2</sup>, pero sí la aplicación de la misma cultura política en todos los casos que surjan. Basta recordar que ya De Lolmes (231) nos previno en el XVIII que la libertad depende no sólo de la generalidad de las leyes muy extensivas que la definen sino de la manera igualitaria en que se aplican o ejecutan.

La expresión «transfuguismo» es equívoca, especialmente ambigua, y, como tal, susceptible de distintas comprensiones y lecturas, para poder delimitar el objeto de un estudio, debe ser precisada.

---

<sup>2</sup> La posibilidad de extender el acuerdo antitransfuguismo local al ámbito de las Comunidades Autónomas se ha suscitado en varias ocasiones en la Secretaría de Estado de Organización Territorial y existen notas informativas al respecto. Esta voluntad de extensión, por ahora sin resultados, se incluyó en el acuerdo octavo de la II Addenda de 2006 a ese código de conducta.

Desde una interpretación gramatical, traigamos a colación que el DRAE recoge tres acepciones complementarias de la palabra:

- la persona que pasa de una ideología o colectividad a otra;
- el titular de un cargo público que no lo abandona al separarse del partido que lo presentó como candidato;
- el militar que cambia de bando en tiempo de conflicto... , admitiendo de forma figurada que la lucha partidaria tenga a menudo algo de conflicto bélico no declarado e incruento.

Sin embargo, una descripción más exacta del fenómeno –a mi juicio– debe hacerse a partir de una disección analítica (véase la II Addenda de 2006 al Pacto<sup>3</sup>) de los siguientes ingredientes:

- una *ruptura* injustificada por un «cargo público representativo» (sobre este concepto García Roca 1995), a nivel local, hablamos de un Concejal, Alcalde o Diputado Provincial,
- de la *disciplina* de partido propia de un Grupo político,
- en una *actuación de un órgano* local (un voto de investidura, una moción de censura...),
- normalmente, al *votar* en contra del resto del resto de los cargos que fueron elegidos por los ciudadanos en una misma candidatura.
- con consecuencias indeseables en las *relaciones entre mayoría* de gobierno y *minorías* de oposición.

Un voto inesperado, política o éticamente injustificable explicita habitualmente el acto del tráfuga, pero puede plasmarse en otras conductas como pueden ser un cambio de Grupo, o el abandono del Grupo originario, o ciertas conductas por omisión como puede ser la ausencia, deliberada e injustificada, de una votación: en definitiva, una «traición» a la formación política con la que resultó elegido.

El transfuguismo suele tener entre sus consecuencias bien el *abandono* del Grupo por el titular del cargo bien su *expulsión* del partido en cuya candidatura fue elegido. En uno u otro caso, provoca el tránsito del Concejal tráfuga al Grupo Mixto o su consideración como Concejal no adscrito, es decir, pasa normalmente a ser un político aislado hasta el fin del mandato. Con la disolución y las nuevas elecciones, que conllevan la confección de otras listas, supone habitualmente el fin de la carrera política del tráfuga. Suele conver-

---

<sup>3</sup> Se dice allí, de manera algo farragosa, que «se entiende por tráfugas a los representantes locales que, traicionando a sus compañeros de lista y/o grupo –manteniendo estos últimos su lealtad con la formación política que los presentó en las correspondientes elecciones locales– o apartándose individualmente o en grupo del criterio fijado por los órganos competentes de las formaciones políticas que los han presentado, o habiendo sido expulsados de éstas, pactan con otras fuerzas para cambiar o mantener una mayoría gobernante en una entidad local, o bien dificultan o hacen imposible a dicha mayoría el gobierno de la entidad» (acuerdo primero).

tirse en un desaparecido de la vida pública. Cabría, v.gr., que nos preguntásemos hoy qué fue de los Sres. Tamayo y Sáez que impidieron en 2003, por móviles impresentables, la previsible elección por la Asamblea de Madrid del Sr. Simánicas como Presidente de la Comunidad. La pequeña historia de cualquier tráfuga suele ser la crónica de una muerte anunciada, de un desvanecimiento político, una vez conseguidos unos objetivos coyunturales y, a menudo, por motivos inconfesables.

El transfuguismo daña seriamente la democracia representativa. Transmite a la opinión pública una sensación de inestabilidad, de confusión, de falta de gobernabilidad, de mercadeo o feria de compraventa ganadera. Pero no sabemos muy bien si esta percepción del fenómeno es real o, por el contrario, resulta algo exagerada y mediática. La situación es distinta en los diversos países. No en balde hay más de 8.112 Municipios en España y –como veremos– sólo existen problemas en unos pocos –no llega al 1 por mil– por más que entrañen una problemática de importancia no desdeñable.

¿Es el transfuguismo siempre una patología? Se han hecho muchas tipologías (veáse, entre otros, Vanaclocha), lo que demuestra que la expresión puede usarse contemplando realidades diversas que deben ser diferenciadas a los efectos del juicio de valor que merezcan. ¿Condenaríamos a un parlamentario que hubiera denunciado la creación de los GAL para luchar contra la violencia terrorista en un Estado de Derecho aún con más violencia? ¿O un hombre bueno entre decenas que hubiere denunciado desde dentro la larga gestión irregular en materia urbanística de los miembros del GIL en el Ayuntamiento de Marbella? ¿O censuraríamos hoy al histórico socialdemócrata Sr. Fernández Ordóñez por dejar la UCD, un crisol de partidos, en la transición a la democracia y pasar al PSOE?

Estimo que estos bien conocidos casos reales evidencian la necesidad de adoptar con realismo un *concepto estricto de transfuguismo* que inevitablemente conlleva la incorporación de una *condena moral* de los hechos. No puede bastar para hablar de transfuguismo, en un ordenamiento donde no existe un mandato imperativo y de partido, con la ruptura de la disciplina de Grupo sino que es menester un reproche ético, un juicio de valor desfavorable de la conducta. Y en las zonas fronterizas comienzan las inseguridades jurídicas. No puede considerarse siempre como tráfuga el que abandona por cualquier razón la disciplina del Grupo. La cuestión es algo más compleja, porque el Estado de partidos es también un Estado constitucional y todo verdadero constitucionalismo funda su cultura en la dignidad del individuo y el valor de los ciudadanos. La representación política que tenemos sienta sus bases constitucionales en la libertad de mandato de los representantes.

Desde esta perspectiva constitucionalmente adecuada se comprende, justamente en sentido contrario, el verdadero valor político del mandato libre y no vinculado como derecho reactivo. A veces el representante que no asume la disciplina de un partido o Grupo político no actúa de manera éticamente reprochable. Incluso aunque su actuación pueda resultar a los ojos de algunos desprovista de oportunidad o políticamente censurable, no se aleja necesaria-

mente del marco de la legalidad constitucional. Un representante escasamente disciplinado puede al cabo pretender fines constitucionalmente legítimos. Así mantener el compromiso ante sus electores, o con los contenidos del programa electoral, o con las ideas tradicionales de un partido o una ideología. O preservar la relación de confianza —el viejo *trust* del pensamiento liberal— entre elegidos y electores en que la representación política se funda. O denunciar irregularidades en la administración y el gobierno de las cosas públicas ante la opinión pública que previsiblemente no compartirían los vecinos. O intentar la democratización de la organización interna de un partido, buscando una mayor participación activa de sus militantes, como ilustra el conocido caso de los Concejales renovadores del PCE en el Ayuntamiento de Madrid cuya expulsión enjuició la jurisprudencia constitucional en la STC 10/1983.

Por estos motivos, entre otros, algunos hemos venido defendiendo desde hace tiempo que no todos los tráfugas son tan malos (Rubio 1993, García Roca 1998: 77-83) y que hay que esforzarse en diferenciar con prudencia unas situaciones de otras: la jurisprudencia no debe ser audaz sino cauta. Es preciso un concepto estricto de transfuguismo, basado en una reflexión constitucional, que eluda apesuradas situaciones de linchamiento colectivo. No pueden considerarse de igual modo ciertas conductas de los representantes cubiertas por la libertad de mandato, que las rupturas injustificadas y éticamente reprobables de la disciplina de Grupo. Sólo para estos segundos casos debería reservarse la palabra tráfuga por el muy peyorativo significado que denota y la fuerte sanción que debe merecer en cualquier ordenamiento.

Más, dentro de este segundo círculo, y una vez delimitado convenientemente el objeto, existen, sin duda, patologías de la representación política que un ordenamiento jurídico no debe tolerar con pasividad. La más evidente es el «*transfuguismo retribuido*» quien acepta una dádiva o promesa (dinero o favores) para cambiar el sentido de su voto o actuación. Es normalmente una conducta constitutiva de un delito de cohecho o prevaricación o de un concurso de ambos delitos. Estamos ante verdaderos criminales, cuyos comportamientos deben merecer un alto reproche social desde la lógica de los bienes constitucionalmente protegidos. El *ius puniendi* del Estado no puede ser indiferente respecto de quienes impiden nada menos que la construcción democrática de la voluntad de los órganos estatales: la edificación de la representación política y la gestión de los asuntos públicos. La solución está, para estos supuestos, dentro del Código Penal y en una específica e intensa persecución de esos hechos delictivos por parte del Ministerio Fiscal y en todos los casos sin distinción alguna. Pero no en cambiar la titularidad del mandato.

Son también censurables los que podríamos llamar «*tráfugas nómadas*»: aquellos representantes que transitan por todos los grupos movidos por estrictos intereses personales y ajenos a cualquier ideario o ideología estable. Esos titulares de cargos representativos que van de un sitio a otro sin tener una ubicación fija, en constante viaje o desplazamiento desprovistos de hoja de ruta. Hay casos tremendos en Italia de sujetos que han recorrido todo el arco parlamentario; también en Méjico, donde a veces se intenta incluso ser seleccionado

como candidato por un nuevo partido tras fracasar en la elección por un primer partido y participar en precampaña (le llaman «transfuguismo electoral»); pero no parece que sean frecuentes en España.

Igualmente reprobables son los supuestos de abuso de la libertad de mandato o «*transfuguismo insolidario*». Quienes se apartan sin justificación alguna de las ideas del partido o del programa electoral de la candidatura en la que fueron elegidos por los ciudadanos, traicionando el compromiso ideológico con el electorado y rompiendo la confianza entre representados y representantes que crea la elección y en que la democracia se basa. Supuestos de manifiesto abuso en el ejercicio de la libertad de mandato, al apartarse del propósito de la regla general. Una libertad de mandato comprendida de forma individualista e insolidaria, con manifiesto exceso respecto del grupo, ideario y candidatura en la cual se obtuvo la elección, y singular desprecio a la voluntad de los electores.

Es, en este contexto, un fin legítimo que las leyes pueden atender, restringir los derechos de quien rompe la confianza entre representantes y representados y abandona el Grupo político en cuya candidatura y con sus medios financieros y organizativos obtuvo la elección, siempre y cuando la medida adoptada supere un juicio de proporcionalidad.

Admitida la existencia de diversas patologías junto a situaciones que por el contrario no deben merecer un reproche jurídico semejante, creo poder mostrar que el transfuguismo local en España es un fenómeno aislado. Una anécdota frente a miles de supuestos en que los representantes y titulares de cargos públicos siguen la regla general y en donde con toda normalidad los partidos políticos median y organizan la representación política. La percepción de la cuestión por la opinión pública esta quizá sobredimensionada respecto de las estadísticas que manejamos sobre mociones de censura locales y que veremos más adelante. Quizá todo se deba a la tremenda trascendencia de algunos sonados, pero pocos, escándalos.

Debemos pues mantener la prudencia, no crear más problemas que los que tratamos de resolver, y no pretender acabar con el transfuguismo suprimiendo la libertad de mandato representativo para erigir un supuesto mandato ideológico o de partido que algunos han defendido. Un viaje incierto, e inexplorado a ninguna parte y –me temo– que mucho peor que la enfermedad que tratamos de curar. Ortega decía que de las anécdotas no deben hacerse reglas. Menos aún los juristas y, en especial, los legisladores: la creación de buenas normas jurídicas, reglas generales y abstractas, demanda la repetición de conductas. No deberíamos dejar que el ruido de la resonancia mediática y de la gravedad de ciertas conductas aisladas nos impida ver el conjunto de las cosas.

## II. EL MODELO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE NUESTRA CONSTITUCIÓN

Un cierto bagaje teórico resulta necesario en nuestra investigación para afrontar el problema desde el distanciamiento y sólido basamento que entraña

la teoría de la representación política. Existe una articulación constitucional de normas y principios que conforman esa doctrina en el ordenamiento español –semejantes a los de muchos otros– y que demandan una interpretación constitucional sistemática. Intentaré recordarlos y descomponerlos de forma analítica, pero inevitablemente sucinta.

### 2.1. *La relevancia de los partidos políticos en la participación política (artículo 6 CE) y el papel de los ciudadanos*

Éste es el ingrediente principal del sistema. Los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental de la participación política como manda el artículo 6 CE. Sustancialmente, cumplen esas funciones –pero no sólo– mediante su concurrencia en elecciones libres y periódicas según reza el artículo 3 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH).

Las sociedades modernas son pluralistas y están basadas en la idea de conflicto según ha argumentado, entre otros, Dahrendorf. El colectivo representado, el pueblo, no es homogéneo como lo fue la idea de Nación propia del Estado liberal, fruto de sucesivas abstracciones y homogeneizaciones (véase Arrego). Los partidos políticos inevitablemente integran y armonizan esa complejidad: reducen a unidad la voluntad del pueblo. Sartori ha descrito que los partidos «canalizan» opiniones de la sociedad al Estado y forman grupos de opiniones.

O, más realistamente, partidos y representantes crean la opinión pública, la voluntad general, allí donde no existe claramente de forma expresa, teniendo en cuenta tanto los «deseos» como también el «interés» de los representados (Pitkin). Éstos no tienen a menudo una idea precisa sobre los complejos temas de Estado; partidos y representantes construyen los contenidos de la representación ponderando esos dos polos. Claro está que pueden hacer esta labor tanto desde una ideología, que suponga una unidad de pensamiento y de acción, como desde una política sin ideología que conduzca al nihilismo o hasta al más subjetivo pragmatismo, basado en la ocurrencia; pero el Estado constitucional debe ser precisamente el lugar de la política y la democracia representativa (Irti).

Sin libertad de partidos y elecciones libres, en definitiva, no existe ni democracia ni derechos políticos democráticos. Esta triada forma el lecho donde se asientan los derechos, según suele decir el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien ha insistido mucho en la idea representativa de democracia (García Roca 2005).

Mas los partidos políticos, por definición, no pueden ser titulares del derecho de sufragio pasivo, ni del paso ulterior que es el ejercicio del cargo por un candidato electo después de su toma de posesión. Pues éste es un derecho que integra el *status* individual de la ciudadanía y que no puede corresponder a las

personas jurídicas partidarias por su misma naturaleza. Los partidos son «instrumentos», –como determina la Constitución en su artículo 6–, es decir, «mediadores» de los que nos servimos para construir la representación política. La representación política no se agota en los partidos políticos –en palabras de Pasquino– aunque pase inexorablemente por ellos. Los partidos no monopolizan toda la representación, seleccionan los candidatos, confeccionan las candidaturas electorales y sus programas, allegan los fondos necesarios y los administran, constituyen de hecho los Grupos políticos... Pero no son titulares de los cargos públicos, para esa labor consistente en desempeñar funciones públicas, en una democracia representativa, hacen falta ciudadanos: personas físicas interesadas en participar en los asuntos públicos de una comunidad.

La democracia representativa tiene necesidad de ciudadanos activos, cada ciudadano toma parte de la responsabilidad de ejercer el poder del Estado, posee la opción de participar en las acciones de interés general.

Por otra parte, la relación entre los partidos políticos y los electores no se puede comparar con la existente entre los jefes de un ejército y sus soldados (Vitzhum).

*2.2. La prohibición de mandato imperativo y el ámbito nacional de la representación: los miembros de las Cortes Generales, y por extensión los cargos autonómicos y locales, no están ligados por mandato imperativo (artículo 67. 2 CE) y representan bien a toda la Nación (artículo 66) bien a todo el ámbito de la elección.*

La regla constitucional que el artículo 67.2 CE enuncia –«Los miembros de las Cortes Generales no están ligados por mandato imperativo»– dista de ser una antigüalla. Lo ha expuesto brillantemente Zanon en Italia –quien se ha ocupado de su origen, crisis y transformación– y yo mismo en España (García Roca, 1999: 122, 2003). No es cierta la tesis –que ha expuesto, entre otros, de Esteban– según la cual la libertad de mandato sería un arcaísmo, una reliquia de la vieja democracia liberal, frente a sus orígenes medievales, superada por la nueva democracia de partidos. Lo cierto es que la moderna democracia representativa ha engastado a los partidos políticos democráticos encima de la vieja teoría liberal de la representación política, porque no existe otra alternativa. La representación ha sufrido una evolución a través de la universalización del sufragio, que es parte de la transformación operada en el Estado liberal hacia el Estado democrático en cuanto fase posterior de un mismo Estado constitucional.

Que los representantes sólo estén jurídicamente vinculados a sus electores, pese a la importante mediación en la elección y en la representatividad que los partidos políticos desempeñan, es una herramienta –un derecho reactivo– que permite construir la representación política a través de ciudadanos, y no mediante la simple acumulación de personas jurídicas y ficticias. A veces Estado y partidos pueden ser sólo grandes palabras. La formación democrática de la



voluntad de una persona jurídica como es el Estado demanda concretas personas, titulares de órganos y no sólo una cadena sucesiva de personas jurídicas. Esta descripción clásica del fenómeno, la *Staatswillensbildung* descrita por Jellinek a finales del siglo XIX, estimo que no ha sido superada.

He defendido en diversas ocasiones (1995, 1999, 2003) que la libertad de mandato y la prohibición de mandato imperativo, y el resto de las facultades que integran el estatuto constitucional de los representantes (parlamentarios, Concejales) conforman una regla individualista de la democracia que debe unirse a otras reglas de naturaleza democrática dentro de lo que se suele llamarse «Estado de partidos». Estamos ante un polígono de fuerzas.

La prohibición de mandato imperativo es, por otro lado, una garantía constitucional que impide más abusos que los que crea; puede que esta dimensión del fenómeno no sea fácil de percibir. Es un hecho que los titulares de cargos públicos representativos asumen normalmente, desde la restricción de su libertad, la disciplina de sus Grupo políticos, las normas internas de las asociaciones partidarias expresadas en sus Estatutos, así como las directrices o instrucciones de sus líderes. Pero tienen un derecho de autonomía, un derecho subjetivo y reactivo –como ha reconocido el Tribunal Constitucional– que pueden usar en ciertas situaciones límites frente a otros abusos o interferencias indebidas (García Roca 1999).

En virtud de este precepto constitucional, no tienen validez jurídica prácticas viciadas como pueden ser v.gr. la renuncia al cargo firmada en blanco ante un notario o fedatario público al comienzo del mandato, o antes de la elección en el momento de integrarse en la candidatura; o que los Estatutos del partido (véase más adelante el Caso de Acción Popular Burgalesa Independiente) den la titularidad del cargo al partido, lo que no pasa de ser un deseo o recomendación sin eficacia jurídica alguna en los casos de un conflicto real con la voluntad del elegido.

En este sentido, el artículo 7.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, al regular las condiciones de ejercicio de las responsabilidades a nivel local, estipula también que el estatuto de los representantes locales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato. Una regla plena de sentido constitucional y representativo asimismo para el Consejo de Europa.

No conozco, por otro lado, ningún estudio exhaustivo que realmente postule la reforma y derogación del artículo 67.2 CE, pese a las frecuentes críticas doctrinales que ha recibido la jurisprudencia constitucional que se apoya en la conexión entre este artículo y el artículo 23.2 CE. A lo sumo se ha defendido que esta prohibición de mandato imperativo es irrelevante, o cuando menos debería jugar de forma muy matizada, en la relación con el partido, pues la regla se construyó respecto de los electores (Punset). Pero ni siquiera esta tesis, en su vertiente menos matizada –la irrelevancia–, me parece de recibo (García Roca 2003). Pues la interdicción del mandato imperativo debe ser convenientemente actualizada, mediante una interpretación evolutiva y sociológica, para incluir protección frente a los nuevos riesgos y amenazas derivadas de diversos sujetos pasivos al igual que ha ocurrido con cualquier derecho o libertad. No

puede olvidarse que la prohibición se edificó en momentos en los que no existían partidos políticos en su alcance actual.

Conviene no olvidar, desde otra perspectiva, que la prohibición de mandato imperativo ex artículo 67 CE está directamente ligada, en su erección y comprensión, hasta formar un mismo diseño teórico, al artículo 66.1 según el cual los miembros de las Cortes Generales representan a todo el pueblo español y no únicamente al de su circunscripción ni a los concretos electores que les eligieron (deben verse las SSTC 101 y 122/1983 sobre los Casos del juramento de los Diputados de HB y del BNG, un comentario en García Roca 1999: 274-283.). Puede pensarse con realismo que esto es una ficción jurídica, pero ese bienintencionado deseo es una de esas invenciones –no necesariamente una cosa fingida– que las normas a menudo autorizan y sobre las que el Derecho, que se mueve en el terreno del deber ser, ha construido la teoría de la representación política. Me parece que siguen siendo dos ingredientes indefectibles de la teoría de la representación política y desde luego de nuestro modelo constitucional según los preceptos fundamentales señalados, la jurisprudencia constitucional y del Tribunal de Estrasburgo, y las normas y recomendaciones del Consejo de Europa.

En efecto, la doctrina que engarza el ámbito nacional de la representación y la prohibición de mandato imperativo se admite comúnmente que está enraizada en las tesis de Burke expresadas en su discurso a los electores de Bristol (1774), y que incluso arranca antes en la tradición del parlamentarismo inglés. Cuando este clásico sabe ya que va a sentarse en Westminster, tras desecharse la solicitud de nulidad de la elección de su contrincante, advierte a sus electores –*freemen*, ciudadanos con derechos de voto– con qué principios y desde qué perspectiva orientará sus funciones (Burke: XXIII y ss, Adánez). El británico propondrá la superación de la tesis hasta entonces dominante sobre la representación, el mandato imperativo<sup>4</sup>. Y la tesis encontrará acogida doctrinal y normativa en la doctrina del mandato representativo. Sus concisos argumentos ilustrados estimo que siguen repletos de racionalidad. Dirá: Me debo completamente a todos los electores de mi ciudad y por extensión al país en su conjunto; si no otra cosa, estoy seguro de poseer el temple apropiado para servirles. Y se opondrá a que las instrucciones tengan autoridad coercitiva, al afirmar que la gloria de un representante debe ser vivir en estrecha armonía y comunicación con sus electores, sus «deseos» deben pesar considerablemente en su opinión y merecer respeto, pero «su experimentado juicio y conciencia perspicaz» no deben ser sacrificados. Gobierno y legislación tienen que ver –concluye–

<sup>4</sup> En contra de la opinión hasta ahora más extendida, Criado (39) ha expuesto con rigor que incluso antes, en los Parlamentos medievales y modernos, existía en España e Italia tanto «mandato» (formal, escrito), con *plena potestas* y a través de un procurador, como «representación con mandato imperativo» que prescribía límites y modalidades de actuación, teniendo la segunda modalidad esporádicas y modestas manifestaciones. En consecuencia, no siempre la delegación de voluntad se acompañaba automáticamente de instrucciones. Pero sólo la *plena potestas* permite hablar de relación entre representantes y representados y declaración de la voluntad de todo el Reino.

con razón y juicio, no con deseos. El Parlamento no es un «congreso» de embajadores de intereses distintos y contrapuestos entre sí que cada parlamentario debe defender «como lo harían un representante legal y un abogado» contra otros abogados. El Parlamento es una «asamblea deliberativa» de una Nación con un interés: el del conjunto.

Obsérvese como la argumentación del clásico dista de ser obsoleta, por el contrario conecta con la moderna idea de democracia deliberativa a la que la representación, el parlamentarismo y los necesarios límites constitucionales a todo conflicto conducen.

En el caso de los cargos representativos locales, y otro tanto podría decirse en cualquier tipo de elección, tal condicionamiento territorial y personal de la representación, significa que los representantes, a la hora de construir los contenidos de la representación política, defienden los intereses y deseos no sólo de sus concretos votantes sino de todos los electores de la circunscripción en la que la elección se produjo.

### 2.3. *La inescindible unidad de ambas modalidades de sufragio (artículo 23)*

Conforme razonan habitualmente el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase García Roca 1999 y 2005), los sufragios activo y pasivo no pueden disociarse, son modalidades de una misma relación bilateral<sup>5</sup>, de una única participación política que es indefectible para la vida del Estado. Y, precisamente por el carácter esencial de tal colaboración ciudadana, se protegen por la Constitución y el Protocolo Adicional al CEDH atribuyéndoles la condición de derechos fundamentales, a diferencia de otras formas de participación en los asuntos públicos que se estiman menos forzosas e importantes.

Los ciudadanos ejercen su soberanía y participan de forma directa sólo ocasionalmente a través de referendos y otras formas de democracia directa y participativa, como pueden ser las consultas populares u otras iniciativas que no son desdeñables a nivel local, pero normalmente lo hacen de forma indirecta a través de elecciones libres y a intervalos permanentes, según reza el artículo 3 del citado Protocolo Adicional al CEDH a la luz del cual debe comprenderse el artículo 23 CE, en una interpretación *secundum conventionem*.

El Tribunal Constitucional ha venido comprendiendo el ejercicio de ambas modalidades de sufragio de manera semejante desde los años ochenta hasta nuestros días. Ha mantenido con firmeza esta línea de jurisprudencia ya muy consolidada, sin apartarse de ella, pese a las críticas doctrinales que a veces ha recibido. Siempre he pensado que era una doctrina cabal y cada vez me parece

---

<sup>5</sup> Por más que la representación política no sea un contrato como, en cambio, se concibe el mandato jurídico en sus distintas variantes según sabemos al menos desde las Instituciones de Justiniano. Sobre la polémica entre la naturaleza de relación o contrato de la representación puede verse, entre otros muchos, Criado.

una posición más adecuada. El Tribunal, claro está, no ha construido toda una teoría de la representación política sino una explicación fragmentaria de la misma al hilo del pie forzado del recurso de amparo y de los derechos fundamentales en juego. Se ha limitado, primero, a mostrar la conexión inescindible entre las dos modalidades de sufragio. Segundo, a extender los contenidos del derecho de sufragio pasivo o derecho a concurrir como candidato, —el origen—, a la tutela jurisdiccional de un momento posterior: la prohibición del cese indebido de un cargo representativo por voluntades internas a los partidos y, en consecuencia, extrañas a los electores o a sentencias judiciales firmes. Tercero, a edificar la interesante noción de «cargo público representativo» y la garantía de las facultades que integran el estatuto constitucional que a dichos cargos protegen.

Desde esta óptica, la elección de un cargo público representativo otorga una legitimidad democrática en la relación de representación (Böckenförde). Los titulares de tales cargos reciben, en virtud de la elección, una atribución constitucional de competencia: una imputación o autorización para decidir en lugar de sus representados con el fin de hacerlos presentes (Kriele).

Cuando a un Concejal no se le deja que haga fotocopias de la documentación solicitada y que adquiera una información sobre la gestión local, imprescindible para ejercer su función de control del gobierno y mantener informada a la opinión pública, o se obstaculiza la convocatoria de una sesión para tramitar una moción de censura, o se le despoja indebidamente de cualesquiera de las funciones que le permiten edificar la relación de representación política, ese Concejal tiene un *status* protegido por un derecho fundamental de participación política que le permite defenderse (puede verse una síntesis de la jurisprudencia contenciosa administrativa en la crónicas que elaboramos en la revista Justicia Administrativa, Lex Nova). Y todo ello precisamente para salvaguardar el proceso en el que la construcción de la representación política consiste.

#### 2.4. *El derecho de voto de los representantes es personal e indelegable* (artículo 79.3 CE)

La Constitución lo dice expresamente para Diputados y Senadores (artículo 79.3): el voto es *personal e indelegable*. Estas dos notas que integran la regla estimo que deben valer para todos los cargos públicos representativos (Concejales, Alcaldes, Diputados Provinciales...), pues forman parte de la posición o estatuto del representante que es contenido esencial del derecho fundamental ex artículo 23.2 CE, y que, en consecuencia, ni la Ley de Régimen Local, estatal o autonómica, ni el Estatuto local o el Reglamento Orgánico Municipal o de Funcionamiento podrían modificar o alterar.

La Constitución española va acertadamente más allá que la Constitución francesa (artículo 27) la cual reconoce que el derecho de voto de los parlamentarios es personal, pero abre la puerta a que la ley orgánica autorice excepcionalmente la delegación de voto. Lo que era práctica habitual en el pasado, se-

gún Duguit (vid Recoder de Casso: 843, quien evidencia algunos problemas en casos de enfermedades o ausencias obligadas e informa del Derecho comparado). Esta posibilidad suscitó un vicio derivado de que, votando los parlamentarios presentes por los ausentes, no hiciera sino incrementarse el absentismo. Pero no existen excepciones al carácter personal del voto entre nosotros, lo que debe servir para evitar estas situaciones que pueden debilitar el parlamentarismo y la democracia deliberativa. La opción del constituyente es la más coherente con la lógica inherente al mandato representativo, primero deliberar y sólo después interrumpir la discusión para votar. Es una condición necesaria, si bien es verdad que no suficiente, para un voto reflexivo. Carece de sentido constitucional votar por otro en un sistema fundado en la libertad de mandato de cada representante. Otra cosa diversa es que el Concejal o el parlamentario decidan libremente seguir –mientras quieran y no repugnen a su conciencia– las instrucciones del portavoz de su Grupo o bancada.

Así lo reconoce expresamente para los Concejales el artículo 99.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales, Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (conocido como ROF): el voto de los Concejales es personal e indelegable. Una década después esta disposición gubernamental extendió a los Concejales el modelo de los parlamentarios en Cortes de forma muy razonable. Pero estimo que la disposición simplemente hace aflorar una facultad, que está en la misma naturaleza no vinculada del mandato representativo, y viene protegida por un derecho fundamental y que norma alguna de rango infraconstitucional podría ignorar. Si una ley o Carta orgánica suprimieran este rasgo y establecieran una especie de obligado voto ponderado en el Pleno por los representantes de cada Grupo político (un voto de partido), situación a la que el voto delegado podría abrir la puerta, estimo que sería inconstitucional y podría ser anulada por diversos caminos. Veámoslo. Bien mediante un recurso contencioso administrativo, si la norma no tuviera rango de ley. O bien, si el acto o la norma impugnada tuviera origen en otra con rango de ley, accediendo tras la vía judicial ante el Tribunal Constitucional en vía de recurso de amparo constitucional (ex artículo 43 de la LOTC), pues el asunto tendría trascendencia constitucional, para intentar el ulterior planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad (artículo 55.2 de la LOTC). O incluso, tras pedirle al órgano judicial que conociera del recurso contencioso administrativo frente a un acto aplicativo de la misma, el planteamiento de una cuestión de constitucionalidad.

Más delicado sería el análisis de esta cuestión respecto de las Comisiones informativas. El artículo 51.3 del anteproyecto de Ley de Bases de Gobierno y Administración Local redactado la VIII Legislatura decía que esas Comisiones podrían adoptar sus decisiones mediante voto ponderado. Sabido es que estos órganos asumen decisiones consultivas o preparatorias que son luego sometidas al Pleno. Es pues una decisión de trámite y no final y, por consiguiente, podría pensarse que el voto ponderado en Comisión no condiciona realmente la posterior votación personal y definitiva de los Concejales en el Pleno. Muy dudoso sería, en cambio, respecto de aquellas decisiones que tomen las Comi-

siones informativas por delegación del Pleno. Una previsión que estimo sería inconstitucional. Podría traerse a colación ciertamente que así se hace en las Cortes Generales dentro de la Junta de Portavoces, pero éste es un órgano de dirección y división interna del trabajo y no de deliberación y representación, y no conviene confundir ambas clases de órganos.

## 2.5. *Principio democrático, pluralismo territorial y autonomía política de los Municipios (artículos 1.1, 1.2 y 137 y 140 CE)*

La representación política es el instrumento central e indefectible, *sine qua non*, para el ejercicio de la soberanía popular en las actuales democracias constitucionales. Todos los poderes públicos emanan del pueblo español, también los Municipios y las Diputaciones Provinciales, dada la elección de Concejales, Alcaldes y Diputados (artículos 140 y 141 CE), y a la luz de la estructura de un Estado ordenamiento con distintos niveles de intereses y gobiernos que diseña el artículo 137 CE y que he venido llamando y describiendo como «Estado de tres términos».

El Municipio debe considerarse un ámbito de ejercicio de la soberanía popular, superando viejos prejuicios doctrinales y jurisprudenciales<sup>6</sup> ligados a la concepción de los entes locales como entes menores necesitados de tutela, o meros entes administrativos, o simples «corporaciones de cargos», una idea que está recogida en la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL). Una especie de gremios medievales que no ejercerían soberanía política. Esta consideración sí es una antigualla, un arcaísmo ligado a la concepción del Alcalde como un comisionado o interventor de los poderes centrales.

Por eso no es casual ni arbitrario que se produzca cada vez más el trasplante a los Municipios —con los matices necesarios— de técnicas propias de los sistemas parlamentarios, justamente en virtud de la lógica que conllevan la elección, la subsiguiente responsabilidad política de los representantes locales ante los electores, y la necesidad del control del Gobierno local por las minorías. Pese, a que, sobre todo, por la inercia de las tradiciones preconstitucionales, muchos se resistan a aceptar este nuevo entendimiento. El Municipio, como las Comunidades Autónomas, debe adoptar una ordenación estatiforme: *more constitutionalis*.

En este contexto, es de valorar el nuevo tenor del anteproyecto de la Ley de Bases de Gobierno y Administración Local (en adelante, LBGAL) cuando dice en su artículo 1.2 que el Municipio es una «instancia de representación política», pero también cuando se ocupa de los derechos de los vecinos (artículo 15 a)), y cuando regula con detalle (artículos 58 y ss) el estatuto de los cargos representativos locales. Todo ello enlaza con las previsiones del artículo 3.2 de

---

<sup>6</sup> Tanto por parte del Tribunal Constitucional como del TEDH. No es extraño pues que actualmente el TEDH, al amparo del artículo 3 P1, enjuicie amparos europeos sobre elecciones locales, pese a que se dudó en los primeros momentos de la aplicación del Convenio Europeo.

la Carta Europea de Autonomía Local acerca del carácter representativo y político de la autonomía local, y abre la puerta a la idea de diversos Gobiernos territoriales multiniveles, representativos de intereses distintos y con direcciones políticas potencialmente contrapuestas. Un entendimiento que debe encontrar natural acogida en una lectura moderna de ese Estado tres términos que el artículo 137 CE prefigura.

El Municipio no es sólo un «cauce de participación ciudadana» como dice el actual artículo 1.1 de la LBRL y se ha repetido hasta la saciedad, a veces exagerando la relevancia en la realidad de la participación de los vecinos en el ámbito local. La participación no puede erigirse en una alternativa global, en una opción por otro modelo diferente de democracia directa, es sólo un complemento de la democracia representativa a distintos niveles, v.gr., las consultas populares, sobre cuestiones de menor importancia que los referendos consultivos, y siempre que no sean de la competencia estatal, que hoy prevén los nuevos Estatutos de Cataluña y Andalucía y el artículo 19 del anteproyecto de LBGAL.

No es raro, por tanto, que las elecciones locales se lean también a menudo en clave de representación nacional, ya que tenemos una única democracia representativa en distintos niveles de gobierno, sustancialmente a través de los mismos partidos políticos como instrumentos o mediadores de la representación.

## 2.6. *Fusión de las teorías de los órganos y de la representación*

Este ingrediente esencial acaso no se perciba bien en varios, por otra parte buenos estudios. No se puede construir la idea de representación política desentendida de las ideas de «cargo» y de «órgano» (García Roca 1999: 52-57). Es menester la constante referencia a la formación de la voluntad de los órganos del Estado, que es un ente territorial y una persona jurídica y como tal ficticia, así como a la necesidad de expresar esa voluntad colectiva mediante concretas personas físicas titulares de cargos. Éste es uno de los rasgos específicos de la representación política frente a otras clases de representación. Tanto en el momento de la «formación» como en el de la «expresión» de la voluntad del Estado son necesarias personas físicas. Todas las teorías de diversos autores que no perciben e integran este fenómeno dentro de la doctrina de la representación son relativamente inútiles para los fines que nos ocupan. El Tribunal Constitucional, en cambio, acierta al comprender que, sin hacer del mandato libre un derecho fundamental, es imposible construir la representación política a través de ciudadanos, por más que estos vengán seleccionados, organizados y sujetos a programas realizados por partidos políticos.

En el mismo sentido, no existe sólo una relación de representación entre el órgano representativo y el colectivo representado, pues cada concreto titular, cada cargo público representativo, es sujeto activo de un mandato individual que le habilita y legitima para decidir y hacer presente al pueblo ausente, aun-

que deba hacerlo de forma asociada a otros representantes, por imperativos democráticos, y a través de la mediación de los partidos. Estamos ante un derecho individual que es normalmente de ejercicio colectivo, pero que no deja de ser un derecho individual.

Lo que las jurisprudencias constitucional y contencioso-administrativa y la doctrina científica española llama desde hace décadas «cargo público representativo» coincide con lo que el anteproyecto de la LBGAL (artículo 58), comprende como «estatuto de los cargos representativos locales». Una expresión que emplea tanto una Instrucción de la Junta Electoral Central como la jurisdicción contenciosa administrativa.

Todo esto supone una fusión, según he teorizado en otro lugar –García Roca 1999–, de lo que la teoría del Estado llama las teorías de los órganos y de la representación. No hablamos sólo de «representación» y «representatividad» política. Un cargo público representativo recibe una relación de imputación, una atribución de una legitimidad y competencia democrática para decidir. Por más que deba hacerlo normalmente limitado, asociado a otros y organizado desde la mediación que realizan los partidos políticos en un Estado democrático.

En suma, los partidos son asociaciones de ciudadanos que reducen a relativa unidad la complejidad y el pluralismo de las sociedades modernas, pero su mediación posee a su vez límites derivados de la vigencia de las reglas que contemplan los artículos 23.2 y 67.2 CE para la construcción y el funcionamiento de los órganos estatales. Hay límites a los límites.

Los Concejales y Alcaldes representan a sus electores, de forma directa o indirecta y de segundo grado, en el Gobierno local, y forman desde la base la voluntad de unos entes territoriales que integran el Estado. Pero son además titulares de órganos, unos cargos públicos que están fuertemente vinculados de forma positiva a la Constitución. Esta doble condición, en cuanto representantes de todos los vecinos y titulares de cargos públicos, puede suscitar algunas tensiones en Municipios con fuertes tensiones ideológicas, donde los Concejales pueden caer en la tentación de olvidarse de que son cargos del Estado, expresión de órganos públicos, y no simples voceros o mandatarios de una asamblea informal constituida por quienes realmente les votaron y eligieron.

### III. ALGUNAS ESPECIFICIDADES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La representación, estabilidad y gobernanza locales requiere, no obstante, de una definición propia. No es del todo asimilable a la estabilidad parlamentaria ni resulta fácil de sistematizar. Nos hacen faltar más estudios por más que ya tengamos algunos buenos trabajos (Márquez, Salazar). Parece existir, a nivel local, una mayor tendencia a la *personalización del poder* a remarcar la figura de los titulares de los cargos dentro de los procesos de representación política. Éste rasgo tiene claves sociológicas y no estrictamente jurídicas, que merecen ser



analizadas. Al cabo ninguna teoría de la democracia representativa puede ser explicada de forma exclusivamente jurídica.

Hay una frecuente identificación del Gobierno local en la figura de la concreta *persona del Alcalde*. Tenemos un sistema de gobierno local con fuertes rasgos presidencialistas (artículo 21 de la LBRL y artículo 52 del anteproyecto de LBGL). Como evidencia el debate que hemos tenido estos años sobre la elección directa del Alcalde o la reforma producida en Italia. Por eso la destitución del Alcalde identifica la inestabilidad política local, y no hay censuras individuales ni responsabilidad política o reprobación individual del Ministro – aquí del Concejal– que es un rasgo típico del parlamentarismo británico o clásico y que también ha surgido de forma flexible y espontánea como un uso o convención constitucional en España. La moción de censura local frente al Alcalde suele focalizar el conflicto.

Es también frecuente un número de *candidatos independientes* que vienen incluidos en las candidaturas locales de los partidos.

Asimismo, existen tendencias a la personalización del poder en la *orientación del voto*. A menudo, buenos Alcaldes, sobre todo en pequeños y medianos Municipios, son elegidos con independencia del partido por el cual se presentan. Y Alcaldes con singular autoridad o liderazgo obtiene más votos que sus partidos en otro tipo de elecciones. No pesan tanto las razones de adscripción ideológica como la eficiencia o legitimidad carismática del Alcalde.

Hay, por otro lado, bastantes *agrupaciones de electores*, temporales y efímeras, y también *pequeños partidos locales*, supuestamente independientes. Ambos formaciones están frecuentemente involucradas en los cambios de pactos de cara a investiduras y mociones de censura; unos datos que se desprenden de los informes de la comisión de seguimiento del pacto antitransfuguismo.

Parece haber también una *menor dimensión ideológica de muchos problemas locales*. No siempre, claro está. No en el tipo de urbanismo y de planeamiento que se elija, más individualista y liberal o más comunitario y social, una cuestión muy ligada a las ideas que se posean de lo público y de la configuración legal y la función social de la propiedad urbana. Pero sí parece ser de este modo en muchos otros asuntos. Hay en el Gobierno local bastante de gestión administrativa, de estrecha conexión entre gobierno y administración. Y, en la función pública local, ciertos solapamientos, suplencias e intersecciones, con las labores de los Concejales, a veces para bien y otras para mal, pero siempre en mayores dosis que en un Gobierno nacional que posee una Administración General mucho más amplia y burocratizada.

Y cabe detectar una *menor profesionalidad* de la clase política local en los pequeños y medianos Municipios que a nivel nacional, pues a menudo su dedicación no es a tiempo completo, y, en los demás, la dedicación exclusiva no es la regla general. El Pleno decide el número de cargos de dedicación exclusiva y parcial y el régimen retributivo (artículos 51.2. del anteproyecto de LBGAL y 123 de la LBRL). Por más que hayamos discutido los enormes salarios que algunos Alcaldes perciben, excesos que normas estatales básicas acaso debieran limitar mediante alguna horquilla.

También se encuentran diferencias en el sistema de gobierno local. Quizás existe un *parlamentarismo local menos racionalizado*, algo más flexible y espontáneo, aunque se está formalizando y tasando en sus procedimientos cada vez más. No existe la disolución anticipada que es una herramienta, en cambio, en manos del Presidente del Gobierno frente a minorías negativas. Pero sí, mociones de censura (artículo 197 de la LOREG en la reforma de 1999), que no estaban inicialmente en la ley y se crearon por una jurisprudencia que reconoció que estaban en la realidad de las cosas: en la lógica de la responsabilidad política (véase Santolaya). Y también cuestiones de confianza (artículo 197 bis de la LOREG) que pueden plantear los Alcaldes, ligados a los presupuestos anuales, el reglamento orgánico y las ordenanzas fiscales. La cláusula de barrera legal del sistema electoral es, en cambio, poco operativa salvo en los Municipios muy grandes (pueden leerse los cuadros que ofrece Salazar 2007).

Son frecuentes, por último, los *Gobiernos locales de coalición*, a diferencia de a nivel nacional donde hasta ahora no albergamos experiencia, si bien cada vez más frecuente en las Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Baleares...). Nada hay de negativo, desde la lógica constitucional, en los gobiernos de colación, pese a que se han criticado en demasía por algún partido tras las elecciones locales de la VIII Legislatura, especialmente, cuando no se forman en torno al partido que obtuvo más votos. Mas la democracia representativa no sólo es alternancia. Un sistema proporcional tiene un ingrediente consociacional y de discusión que hace que cada partido esté obligado a entenderse con los de su entorno en vez de lamentarse por su escasa capacidad de coalición con otros que deberían verse como semejantes. La proporcionalidad, frente a la opción de gobierno que entrañan los sistemas electorales mayoritarios, hace, por definición, a veces inevitables coaliciones de gobierno o de legislatura, estables o coyunturales. Es perfectamente normal en un sistema proporcional que la candidatura triunfadora no alcance mayoría absoluta y deban realizarse coaliciones. Todo ello dista de ser una práctica ilegítima.

Parecen haber ciertas diferencias entre los sistemas de partidos y de gobiernos locales, nacional y de las Comunidades Autónomas. Existe una mayor movilidad política en la representación política local, lo que entraña el riesgo de un mayor número de casos de transfuguismo.

#### IV. LA INTERPRETACIÓN CONSOLIDADA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA TITULARIDAD DEL MANDATO EN LOS CARGOS PÚBLICOS REPRESENTATIVOS. LAS DUDAS DE UN SECTOR DOCTRINAL

¿Qué ha dicho el intérprete supremo de la Constitución sobre todo esto? Primero, que la titularidad de los cargos públicos representativos corresponde a los representantes, a los ciudadanos, y no a los partidos, quienes no pueden cesarlos una vez resultan elegidos. Segundo, que el derecho fundamental a la

participación política ex artículo 23. 2 CE incluye tres fases o momentos que se corresponden con tres tipos de acciones:

- *acceder* al cargo;
- *permanecer* en el mismo sin depender más que de la voluntad de los electores;
- así como el derecho a poder *ejercer* las facultades del cargo protegido por una posición constitucional reforzada.

Un *ius in officium* que es un derecho reactivo y de autonomía garantizado por el amparo constitucional y, respecto de Concejales, Alcaldes y Diputados Provinciales, por la tutela judicial en vía contencioso administrativa. El sistema español es relativamente original. Así el TEDH no contempla el momento del ejercicio. Y, en otros países, el ejercicio se protege por distintas vías procesales como podría ser, para los representantes parlamentarios, el conflicto de atribuciones (vid Zanon 312).

#### 4.1. *La creación de la jurisprudencia constitucional en los ochenta frente a ceses indebidos. Una teoría clásica de la representación política.*

No advierto exista otra posición doctrinal suficientemente elaborada que pueda asumir un Tribunal Constitucional como verdadera construcción jurídica si se ahonda en el estudio del asunto tras las primeras impresiones. Aunque, a menudo, se habla de una posterior teoría de la representación de la democracia de partidos, estimo que nunca ha sido suficientemente construida, sin flecos o desfallecimientos, como una verdadera alternativa.

Son muy numerosas las sentencias constitucionales, seleccionaré sólo las que me parecen más importantes. Es una jurisprudencia de validez general, pero fue precisamente creada sobre dos casos de elecciones locales: la STC 5/1983, el Caso del Alcalde de Andujar, y la STC 10/1983, el Caso de los Concejales renovadores del PCE en el Ayuntamiento de Madrid. Resumiré esta doctrina de forma muy sucinta, pues resulta ya de sobras conocida por los especialistas veinticinco años después de su elaboración. Me he ocupado además de la jurisprudencia constitucional *in extenso* en otro estudio al que reenvío (García Roca 1999: 64 y ss; y antes Caamaño sobre un concepto constitucionalmente adecuado de representación).

En esencia, se estimó inconstitucional la previsión de la desaparecida ley de elecciones locales de 1978 que aseveraba que, si alguno de los candidatos electo en una lista que «represente» a un partido, dejare de pertenecer al partido que lo presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida a otro candidato. El Tribunal reclamó la prohibición de cualquier clase de mandato imperativo (artículo 67.2 CE) y la puso en conexión con el derecho reconocido a los representantes en el artículo 23.2 CE. Consideró que son los representantes quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar, según dice el

apartado 1º del mismo artículo 23, y no una organización como es el partido, y por ello la permanencia en los cargos representativos no puede depender de una voluntad ajena a los electores o eventualmente a los elegidos. Los partidos ejercen en la representación funciones de especial trascendencia, que el artículo 6 CE reconoce, pero no son titulares de los derechos fundamentales de los ciudadanos. El derecho que el artículo 23.2 consagra debe ser proclamado no sólo respecto del momento a acceder a estos cargos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes –lo que abre el camino a un juicio de regularidad y no sólo de igualdad en sentido estricto– sino también en todos los momentos posteriores, incluida la permanencia, mientras no se extinga, pues, de no ser así, quedaría vacío el derecho de contenido real y efectivo.

La opción política de nuestra Constitución es que la representación va unida al mandato libre. Si todos los poderes emanan del pueblo, no es constitucionalmente legítimo otorgar a quienes no reúnen todas las notas necesarias para poder ser considerados poderes públicos, en vez de creaciones libres del derecho de asociación, los partidos políticos, la facultad de cesar a un representante en las facultades que el pueblo les ha conferido. La violación del derecho de los representantes es también una violación de los derechos de los representados. El mandato libre establece la presunción de que la voluntad del representante lo es de los representados en su conjunto y no sólo a quienes les votaron. El desconocimiento de esta relación de imputación, de este vínculo, –concluye el Tribunal Constitucional– destruye la naturaleza misma de la institución representativa

#### 4.2. *La consolidación de la jurisprudencia en los noventa ante un supuesto de abandono del partido*

Esta jurisprudencia creada en los ochenta fue confirmada en los noventa también en un litigio derivado de las elecciones locales, en la STC 31/1993, el Caso del Alcalde de las Palmas. La novedad del supuesto radica en que se trataba del «abandono» del partido por un Concejal que pretendía su ulterior elección indirecta como Alcalde y no de un «cese» en el cargo por la voluntad del partido como en los casos arriba reseñados. El fondo de la doctrina (no creo descubrir indebidamente un arcana, pero fui testigo indirecto de este replanteamiento) volvió a pensarse de nuevo y en profundidad por el intérprete supremo de la Constitución para alcanzar resultados que se insertan en la misma línea de pensamiento. No puede presentarse esta decisión, si se lee con calma y de forma sistemática –y no centrada en algún *obiter dicta* del F.J. 3º–, como un *overruling* o abrogación de la jurisprudencia, aunque algunos lo hayan leído así. Bien es verdad que el Tribunal subraya el papel primordial de los partidos en la democracia representativa, para impedir los excesos, pero no se aleja un ápice de su seria posición sobre el mandato.

El candidato que encabezó la lista del PP en el momento de las elecciones locales del citado Ayuntamiento, después de darse de baja del partido, había

constituido con otros Concejales un Grupo Mixto, y pretendía luego ser candidato a la elección como Alcalde. Pero la ley electoral (artículo 196.a) de la LOREG) establece como requisito para poder ser candidato en esa elección indirecta entre Concejales que se trate de «los Concejales que encabecen sus correspondientes listas» sin determinar cuándo debía exigirse esa condición. Con buen sentido, el Tribunal interpretó que cabeza de lista era el candidato que lo fue en un proceso electoral abierto y que esta condición legal se perdía después de abandonar el Grupo político.

Pueden verse también, pero no las expondré aquí (reenvío a García Roca 1995: 79), la STC 24/1989 sobre la Diputación Provincial de Salamanca y la STC 174/1991 sobre la Diputación Provincial de Almería.

#### 4.3. *Su ratificación en los dos mil: es indiferente la distinción entre expulsión del partido o abandono por el representante*

No parecía que fuera fácilmente a modificarse una jurisprudencia constitucional que tenía ya cinco lustros de permanencia. Pero cualquier duda se disipó tras la STC 298/2006, de 23 de octubre, el Caso de Acción Popular Burgalesa. Un sector doctrinal venía desde tiempo insistiendo en que la «expulsión» de un partido político no era, a nuestros efectos, igual al «abandono» del mismo por el representante, desde una lectura –a mi juicio– hartamente forzada. El supuesto de hecho finalmente llegó con claridad, en una elección directa, a la jurisdicción constitucional y el Tribunal Constitucional, con buen criterio, no cambió su jurisprudencia. Y se mostró además extrañamente claro y contundente en la línea doctrinal que se había venido defendiendo durante más de dos décadas. La sentencia se dicta además por unanimidad y no alberga Votos Particulares disidentes.

Promovió el recurso de amparo el partido «Acción Popular Burgalesa Independiente» que impugnaba las sentencias dictadas por la correspondiente Audiencia Provincial y Juzgado de Primera Instancia que desestimaron su demanda civil frente a la negativa de un Concejal, que había abandonado voluntariamente el partido y se integró en el Grupo Municipal Mixto, a renunciar al cargo para poder ser sustituido por el siguiente de la lista electoral. El partido actor denunciaba el incumplimiento por el Concejal demandado de los Estatutos del partido que obligaban al cese en estos casos.

El Tribunal Constitucional insistió en que los partidos políticos no son titulares del derecho de participación política consagrado en el artículo 23 CE sino instrumentos de participación. Los partidos tienen ciertamente legitimación para interponer un amparo, pero no por ser titulares del derecho fundamental controvertido, sino por poseer un interés legítimo. No cabe un «contraamparo», discutir el derecho al cargo de un tercero reconocido por la jurisdicción ordinaria, pero sí puede revisarse la pretensión del partido de que el puesto de Concejal pasara a desempeñarse por el candidato siguiente a causa de la supuesta eficacia vinculante de los Estatutos. En definitiva, debía revisarse si la

negativa a cesar del Concejal que abandonó el partido lesionaba el derecho al cargo del candidato siguiente.

El Tribunal Constitucional reiteró que el derecho fundamental incluye el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad no pudiendo ser removido más que por causas y procedimientos legalmente establecidos. Y reconoció que al enjuiciarse en su día la ley de elecciones locales de 1978 se analizó sólo el supuesto de expulsión y no la baja voluntaria del partido. Pero la legislación vigente no contempla tal eventualidad, y, en su caso, –se aclara para legisladores futuros– la previsión normativa tampoco bastaría, pues el contenido esencial del derecho se impone al legislador. El abandono de un Grupo no puede en modo alguno derivar la pérdida del mandato representativo: «la Constitución protege a los representantes que opten por abandonar un determinado Grupo» (con cita de la STC 185/1993). No basta para alterar esa conclusión –afirma el alto tribunal– la asunción voluntaria de los Estatutos del partido por el candidato. Los partidos no son ajenos a los límites que tiene incluso el legislador para el régimen jurídico de los cargos públicos representativos.

De todo ello el Tribunal Constitucional deduce una contundente conclusión: «una vez trabada la relación de representación, su ruptura no puede producirse –al margen de los supuestos de fallecimiento, incapacidad o renuncia de elegido– sino por la voluntad de los electores o por resolución de los poderes públicos competentes». Los partidos políticos no son órganos del Estado, no siendo legítimo otorgar a una instancia que no reúne todas las normas necesarias para poder ser considerado un poder público, la facultad de determinar por sí misma el cese del representante en sus funciones. En consecuencia, no cabe reconocer eficacia vinculante a la disposición estatutaria invocada.

A mi juicio en este razonamiento del intérprete supremo de la Constitución se advierte bien la fusión entre la doble condición de representante y titular de un órgano del Estado, entre las clásicas doctrinas de la representación y de los órganos estatales, que antes he razonado y llevo tres lustros defendiendo.

#### 4.4. *La disolución de un partido tampoco priva automáticamente de sus cargos y mandatos a los representantes*

Haré finalmente una referencia complementaria, a raíz de la experiencia constitucional adquirida en el Caso de ANV, para alejar posibles y razonables dudas. La mera disolución, sobrevenida tras la elección, de este o de otro partido, y en un incidente de ejecución de sentencia o en un nuevo proceso, nunca podría privar del derecho de sufragio pasivo y de la subsiguiente titularidad del cargo a los candidatos electos como Concejales. Estamos ante derechos fundamentales distintos: de un lado, derecho de asociación en partidos, de otro, derecho de sufragio pasivo y participación política.

Sólo podría adoptarse esta medida a través de una sentencia penal y mediante una consideración personal e individualizada, uno a uno, de los Conce-

jales y representantes que motivara la ablación del derecho fundamental ex artículo 23.2 CE.

Es, por otro lado, una hipótesis de razonamiento discutible en sede teórica, pero acaso factible, que pudiera atribuirse la competencia a la jurisdicción constitucional. Mas sencillamente deviene imposible, de acuerdo con nuestras normas positivas, que pudiera hacerlo el Tribunal Constitucional español, pues la atribución no está prevista ni en la Constitución ni en su Ley Orgánica ni en la Ley de partidos políticos.

#### 4.5. *Críticas doctrinales*

Bien es verdad que no han faltado críticas doctrinales razonadas a las líneas maestras de cuanto precede no exentas de razones (puede leerse el debate en los trabajos, entre otros, de Garrorena, Presno, Chueca, Tomas, Belda, Arrego, Navarro, Vanaclocha...). Entre los argumentos principales que los diversos autores han manejado se encuentran los siguientes. La doctrina asumida por el Tribunal Constitucional –se dice– produce una discordancia entre «representación» jurídica y «representatividad» política, entre Derecho y realidad, puesto que los electores en un Estado de partidos votan a partidos e ideologías y no a personas físicas y candidatos individuales.

El argumento es en parte cierto, pero debe ser matizado. Es difícil saber en qué grado o porcentaje se produce tal fenómeno, pues se trata de un comportamiento electoral bastante generalizado, pero que dista de ser universal o absoluto. No es lo mismo votar al Sr. Tierno Galván que al Sr. Sebastián, o al Sr. Ruiz Gallardón que al Sr. Álvarez del Manzano todos ellos como cabezas de distintas listas al Ayuntamiento de Madrid. Algunos candidatos obtienen votos prestados de electores que votan normalmente a otros partidos en las elecciones generales y es harto difícil cuantificar la cuantía. Las estadísticas sobre liderazgo que frecuentemente se publican en los medios de comunicación son reveladoras. De hecho, a menudo los propios partidos eligen sus cabezas de listas en función de la mayor identificación del electorado con un candidato según esas encuestas. O, por el contrario, sus listas obtienen bajos resultados para sus estándares previos, si yerran en la selección del candidato, según la consideración que merezca a los ojos de los electores. En las elecciones presidenciales –basta observar las primarias en los Estados Unidos– que personifican mucho la elección, se advierte claramente este fenómeno, sin duda, pero algo no tan distinto acontece también con los líderes de los partidos en los sistemas parlamentarios. No es pues indiferente, electoralmente irrelevante, la capacidad o el liderazgo de los ciudadanos que integren las candidaturas presentadas por los partidos, entre uno y otro polo, se producen sinergias.

Un segundo argumento, de mayor peso, radica en la contradicción lógica existente entre la titularidad individual del cargo elegido y la existencia de un sistema electoral con listas bloqueadas y cerradas, donde el elector no puede mostrar ningún tipo de preferencia sobre los candidatos seleccionados por los

partidos. La afirmación claro está vale para las elecciones municipales y al Congreso de los Diputados, pero no para el Senado, donde el elector puede mostrar su preferencia; por más que se haya impuesto incluso en el Senado una misma cultura política indiferenciada tras acostumbrarse los electores a no elegir entre candidatos. El óbice no es desdeñable, pero, en sentido contrario, tampoco impide pensar que muchos electores se abstienen o no votan listas cuyos primeros candidatos y, en general, sus integrantes resulten nula o escasamente estimulantes para los electores. Los partidos cierran las listas, pero no parecen desentenderse de quiénes las encabezen. Un flujo que evidencia las interacciones y sinergias que intento poner de manifiesto.

Esta cuestión y otras consideraciones han llevado a pensar en la posibilidad de introducir alguna fórmula de voto preferencial, de listas cerradas, pero no bloqueadas. Una problemática largamente debatida entre nosotros, donde la posición favorable parece tener hoy menos valedores que antaño, y suele tacharse de ingenua dados los enfrentamientos, las luchas intestinas y disidencias que parecen haber provocado en algunos partidos las elecciones primarias. Lamento no tener claras las ideas en este punto que no es del que directamente me ocupo ahora. Pero la solución no es insólita en Derecho comparado en otros países con tradición democrática. Quizá debiéramos repensar la posibilidad de hacer algunos experimentos precisamente a nivel local, y merecería la pena crear una comisión de estudio y ensayar alguna técnica de voto preferencial en ciertos Municipios pequeños y medianos (en el mismo sentido, limitando la experimentación al ámbito local, *in extenso*, Salazar, respectivamente, 1999: 343-393; 2006: 132-138; puede verse también sobre selección de candidatos Navarro: 437). Tratar de verificar desde la experiencia si, permitir elegir a los Concejales por los vecinos dentro de una lista cerrada pero no bloqueada, redundaría en estimular un mayor cuidado en la selección de los candidatos por los partidos y en un mejor escrutinio de sus condiciones personales de idoneidad y probidad por comisiones internas a los mismos, al cabo, en una mayor calidad de la democracia; o, si por el contrario, supone un coste en conflictos y luchas intestinas que no merece la pena pagar.

Una tercera línea argumental insiste en la tensión que supuestamente se produce entre dos matrices: los ingredientes liberales y democráticos de la representación. Pero ya he razonado que no advierto contradicción alguna entre nuestras normas fundamentales, antes bien cabe perfectamente formular una interpretación sistemática y constitucionalmente adecuada como aquí se ha intentado, que aúne las reglas inspiradas por una filosofía individualista junto a otras de inspiración más asociativa y democrática. No tenemos una edificación realmente nueva sino una reforma de la casa realizada sobre el viejo edificio de nuestros padres, pues ya he recordado que el Estado constitucional democrático se construyó sobre el liberal y no tras su demolición.

A modo de conclusión, pese a que las críticas y contradicciones expuestas son de estimar, no considero que estos matices constituyan óbices de tal entidad que deban concluir con el rechazo de la doctrina del Tribunal Constitucional reseñada. Aunque sí permitan reservar algunas gradaciones y enriquecedoras



contradicciones. A mi entender, para resolver los problemas que el transfuguismo ocasiona, no debería modificarse esta importante jurisprudencia, en sus líneas centrales, sobre la titularidad de los cargos por concretos ciudadanos a los que sólo pueden revocar los electores. Menos aún a la luz de la realidad de las cosas: los datos sobre transfuguismo local que más arriba expondré.

## V. LOS SERIOS RIESGOS DEL MODELO ALTERNATIVO: EL MANDATO IDEOLÓGICO O DE PARTIDO COMO MANDATO OLIGÁRQUICO

La cuestión que nos ocupa estimo que debe verse desde la lógica de las reglas de la división de poderes, que buscan –como siempre ha ocurrido en el constitucionalismo– evitar la concentración del poder. La función del Derecho Constitucional no es otra que limitar el poder del Príncipe, del moderno soberano que hoy encarna el sistema de partidos (Rescigno). Mi planteamiento sobre este asunto se inserta pues en una visión actual de la división de poderes, descompuesta en una pluralidad de reglas muy diversas, pero a las que alienta una misma finalidad: dividir el poder para preservar la libertad política (García Roca, 2001).

Es menester sentar unas normas que impidan el riesgo de una tiranía derivada de la concentración del poder en unas pocas personas. En este caso, los miembros de un comité interno a cada partido que realmente confeccionan las listas. ¿Es razonable hacer a estas personas propietarios de millares de cargos? ¿No es excesivo ya su poder al hacer las candidaturas y seleccionar candidatos? ¿Supondría una alternativa mejor optar por una concepción patrimonial de los cargos públicos representativos, concebirlos como una hacienda de los partidos que pudiera ser gestionada libremente por unos cuantos apoderados? ¿Es preferible a continuar con el ejercicio colectivo de un derecho individual por miles de ciudadanos que libremente se asocian y asumen los condicionamientos que les imponen los partidos? Unos ciudadanos que, por otro lado, previsiblemente cumplirán en mayor medida esas instrucciones cuanto más razonables sean y si vienen adoptadas mediante el respeto a los procedimientos internos democráticos: a los derechos de participación política de los militantes ejercidos también en el seno de los partidos.

Es fácil para cualquier demócrata simpatizar *prima facie* con la tesis del mandato de partido, y desde luego con la voluntad política de impedir ciertos abusos de los tránsfugas. Pero el cambio de paradigma paradójicamente no nos llevaría a la democracia sino a una oligarquía: al gobierno de muchos menos, de unos pocos. De revocarse la titularidad del mandato por los ciudadanos, probablemente se crearían unos abusos todavía mayores que los que se pretenden erradicar. Quizá incluso se dificultaría seriamente la democratización interna de los partidos en la selección de los candidatos; una batalla difícil, pero esencial para la calidad de la democracia.

Me temo que hemos olvidado buena parte de la cultura del constitucionalismo. Sin necesidad de compartir sus posiciones elitistas sobre la democracia y

los excesos de esta teoría, deben recordarse las viejas predicciones de Michels sobre la conocida ley de hierro de las oligarquías en los partidos políticos. Las organizaciones a gran escala –decía– dan a sus funcionarios casi un monopolio de poder. La organización es la que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, quien dice organización dice oligarquía. O la posición, algo anterior en el tiempo, a principios del siglo XX, de Ostrogorski sobre la democracia y los partidos quien, pese a denunciar –con excesos– que «la vida de partido no es sino escuela de sumisión» (49) y que el sistema de partidos está democratizado sólo en apariencia (35), de manera más adecuada a nuestro tiempos, insistía en que los males que la democracia puede acarrear a los partidos tienen su curación en la democracia misma y mediante procedimientos democráticos. La tendencia a la oligarquía y burocratización –afirmaba– no es irreversible (Lastra: 17). Ostrogorski acababa vindicando la existencia de un espíritu activo de los ciudadanos y de la educación en democracia. O las elaboraciones más recientes de Von Beyme quien nos ha alertado sobre los excesos de la nueva minoría dominante, la clase política generada por el Estado de partidos, y reclamaba la vuelta de la atención a la investigación clásica de las élites ante los nuevos riesgos. Quizá no hemos asimilado bien este cuerpo de pensamiento o cuando menos ha calado poco entre nosotros.

Los partidos, como cualquier organización, son estructuras con inevitables tendencias oligárquicas que deben someterse a límites razonables que impongan las Constituciones y las leyes. En efecto, de modificarse la titularidad, el mandato ideológico se traduciría en mandato de partido, y éste correría el serio riesgo de devenir mandato oligárquico y escasamente democrático. Y más aún mientras no avancemos en su democratización interna. A la vista de la realidad que día a día contemplamos, no serían previsiblemente los militantes y los simpatizantes de las agrupaciones locales de los partidos quienes revocarían el mandato del tráfuga para nombrar a otro titular del cargo sino una pequeña cúpula de la organización partidaria, un comité ejecutivo o de listas, o incluso el séquito de un líder. Una élite que podría actuar con justicia o no según los casos, pero que es razonable temer que incurriera en arbitrariedad dada la condición humana. Este riesgo marca un umbral mínimo en el que debe situarse el Derecho al elaborar las reglas: prever lo peor, para que no ocurra lo malo. Nadie se contiene bien a sí mismo si no tiene límites expresos en reglas jurídicas.

Es preciso, en definitiva, un contrapoder a las inevitables elites que producen los partidos, como cualquier organización. Una finalidad a la que debe servir la conexión de sentido presente entre los artículos 23.2 y 67.2 CE.

Tenemos, además, nula o escasa experiencia en el funcionamiento de ese otro hipotético modelo en Derecho Comparado (vid Zanon: 151-169 quien expone el debate desde lo setenta, respecto del abandono del partido como causa de pérdida sobrevenida del mandato representativo, en la doctrina y experiencia constitucional germánica). En Portugal y en el ámbito local, la Ley 87/1989, de 9 de septiembre, artículo 9.1. e], dice que pierden el mandato aquéllos que después de la elección se inscriban en un partido distinto de aquél

por el cual se hayan presentado a las elecciones (Márquez 292); lo que es un trasunto de lo previsto en el artículo 160 de la Constitución de 1976 (Ortega 159-163). Suele ser una previsión o exigencia complementaria. Pero es de prever que un tránsfuga no llegue a inscribirse en el nuevo partido de acogida, sobre todo, si los móviles de su cambio de actitud son ilícitos e inconfesables. Mas, incluso en Portugal, de no producirse ese cambio de partido, el abandono del representante de su formación política inicial o su expulsión no producen la pérdida del mandato representativo sino simplemente que deba ejercer su cargo como Diputado o Concejal independiente (Ortega, 162).

Para disipar dudas y por su misma fuerza persuasiva, conviene traer a colación, desde un espacio transnacional, la muy acertada Opinión nº 423/2007, de 5 de junio, de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre la Ley de enmienda de la legislación que concierne al estatuto de los Diputados del Parlamento de la República Autónoma de Crimea y los Consejo Locales de Ucrania. Se desaconsejó allí vivamente en sus conclusiones la derogación de la libertad de mandato independiente, para admitir la posibilidad de la revocación de los Diputados por los partidos políticos, al considerarse tal medida contraria a los estándares europeos. Esta excelente y sucinta opinión consultiva fue aprobada sobre el informe redactado por Sergio Bartole y Peter Paczolay y adujo en esencia las siguientes razones.

El llamado «*recall of deputies*» o «*representative recall*», es decir, la revocación de los representantes antes del fin de su mandato, es una institución bien conocida, pero no extendida ni efectiva. Existió en la Comuna revolucionaria de París de 1871. Fue usada por Lenin y formó parte del soporte ideológico del soviét y del sistema electoral comunista, pero ese supuesto derecho no llegó a ser realmente ejercido. Asimismo se conoce este instrumento de democracia directa en los Estados Unidos de América donde dieciocho Estados lo admiten, si bien igualmente son extrañas las revocaciones exitosas. La revocación está ligada al mandato imperativo de los electores y a su teoría de la representación; tal sistema existe en China, India, Nigeria, Sudáfrica, Cuba, Vietnam y Corea del Norte<sup>7</sup>. Sin embargo, en Europa la teoría del mandato libre es amplia y generalmente aceptada y según la misma los representantes responden únicamente ante sus conciencias, y no pueden recibir instrucciones según prohíben

---

<sup>7</sup> También en Méjico, donde el transfuguismo parece ser práctica común una vez desaparecido el sistema de partido hegemónico, las legislaciones de algunos Estados federados y ciertas propuestas de reforma del artículo 41 de la Constitución defienden la prohibición de la candidatura de un ciudadano que se postule por un partido diferente al que pertenece o haya pertenecido. Una causa legal de inelegibilidad —si no entiendo mal la idea de «calidad de poder ser votado»— que al parecer ha sido rechazada en su validez por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Coahuila (2007) y analizada en decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En alguna de esas propuestas, la prohibición juega a no ser que el tránsfuga se haya separado del partido formalmente y con tres años de antelación. Véase Luis Efrén Ríos. Pero no creo que el fortalecimiento del sistema de partidos, dada la debilidad del mismo que el presidencialismo iberoamericano produce, pueda conseguirse con estas reglas tan rígidas que tratan de imponer la lealtad al partido. La cuestión —me temo— es más compleja y demanda un paquete de medidas nada sencillas y preferentemente contenidas en acuerdos entre las fuerzas políticas y soluciones arbitrales o extrajudiciales.

expresamente –se dice– las Constituciones de Bélgica, Francia, Alemania, Italia y Suiza (debió añadirse España).

La cuestión se veía en Ucrania desde la óptica de sus frecuentes problemas para producir mayorías estables a causa de un número elevado de transfugas (*MPs switching parties*). Estas tensiones llevaron al Presidente a disolver anticipadamente el Parlamento y además a posponer las elecciones extraordinarias. Pero ya respecto de la propia Constitución de Ucrania, la Comisión de Venecia se manifestó en su día (Opinión consolidada, Venecia, 6-7 de julio de 2001) claramente contraria a la revocación anticipada de los Diputados por violar la libertad de mandato independiente. La ley ahora discutida preveía dos caminos para la revocación: bien a instancias de los electores o bien de los partidos políticos en cuya candidatura fue elegido el Diputado. Centrándonos ahora sólo en el segundo supuesto, la revocación por el partido se podía producir según la ley en varios casos: si el representante no se unía al Grupo, o lo abandonaba por voluntad propia, o si se unía a otro Grupo, o –se decía– por otros medios que el supremo comité ejecutivo de cada partido estableciera. Los tres primeros supuestos buscan preservar la disciplina de partido y fundan las bases de un mandato imperativo; y el cuarto es todavía más problemático, pues concede una autorización en blanco a las cúpulas de los partidos para definir la revocación. Pero estos órganos de gobierno –asevera la Comisión– no presentan garantía de su neutralidad e independencia ni de sus necesarios conocimientos y experiencias jurídicas y, además, no se dispone recurso judicial alguno para revisar tal decisión. Los conflictos políticos derivados de la disciplina de partidos no se pueden resolver con estas reglas tan rígidas, que van mucho más allá de lo conveniente, en vez de mediante debates libres.

La Comisión de Venecia concluye su Opinión de forma que ampliamente comparto: «Prohibiendo la transferencia de de un Diputado de un Grupo político a otro, especialmente cuando esa transición se estime necesaria por los desarrollos políticos, sociales y económicos presenciados por una sociedad, la ley de enmienda corta las relaciones entre la sociedad civil y el Parlamento».

## VI. MEDIDAS PARA DESINCENTIVAR EL TRANSFUGUISMO

Esbozaré en sus líneas maestras algunas de las medidas que, en cambio, sí pueden adoptarse.

### 6.1. *Regular, democratizar y cuidar la selección interna de los candidatos por los partidos*

Es remarcable el desinterés de nuestras leyes hacia la selección de los candidatos por los partidos. Sin embargo, ese es el aspecto central del que deberíamos ocuparnos, para impedir el fenómeno del transfuguismo, y no la revoca-

ción del mandato. Las normas jurídicas deben prevenir conductas antes de sancionarlas. ¿Pueden emplearse como expresiones indistintas «selección» y «elección»? Las palabras no son inocuas. Hablar de selección de los candidatos da por supuesto que dentro de los partidos no debe haber una verdadera elección y participación de los militantes, ya sea por razones de eficiencia y estabilidad interna, o por decantarse a favor de un reclutamiento basado en preferencias más o menos subjetivas de las cúpulas.

Pero, en buena lógica jurídica, si esa selección fuere realmente arbitraria y desviada de la regularidad, del respeto a los procedimientos internos, podría incluso contaminar todo el posterior proceso electoral ante los ciudadanos (hay ejemplos de decisiones jurisdiccionales en este sentido, en Méjico y Alemania). No advierto razones teóricas para negar que puedan producirse vicios invalidantes de la elección en la fase interna de los partidos y previa al procedimiento electoral, si son oportunamente detectados e impugnados de forma tempestiva; pues, en los aledaños de la presentación de las candidaturas, durante su confección, no puede valer cualquier práctica.... El inicio de todo nuestro sistema y procedimiento electoral, el corazón de la democracia representativa, la organización de las candidaturas, sigue siendo bastante elitista.

Pese a la importancia del asunto, paradójicamente, la selección de los candidatos está prácticamente desregulada. Esta situación, unida a las naturales tendencias oligárquicas de los partidos ya señaladas, es un peligroso *humus* o caldo de cultivo de problemas. En efecto, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos dedica casi todos sus esfuerzos a la disolución de aquéllos por actividades antidemocráticas. Y se olvida de la selección de los candidatos electorales sin fijar una mínima regulación. Del mismo modo, casi orilla la exigencia de democracia interna de estas asociaciones, pues simplemente establece que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos y que los órganos directivos se determinarán en los estatutos y se proveerán mediante sufragio libre y secreto. Se obliga también a que esas normas internas prevean procedimientos de control internos de los dirigentes elegidos (artículo 7). Asimismo se reconoce el derecho de los afiliados a ser electores y elegibles para los cargos y a un procedimiento contradictorio en caso de expulsión (artículo 8, apartados 2. b) y 3). Mas nada se dice sobre la selección de los candidatos.

Tampoco la Ley Orgánica de Régimen Electoral General añade mucho, ya que se limita a señalar (artículos 44 a 48) que los partidos, y otras entidades, pueden presentar candidatos o listas de candidatos, Pero la selección de esos candidatos parece ser, también para la Ley electoral, un problema exclusivamente doméstico de esas asociaciones.

Bien es verdad que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, introdujo en la Ley electoral medidas dirigidas a preservar el principio de composición equilibrada de hombres y mujeres, que fueron confirmadas en su constitucionalidad por la STC 12/2008, de 29 de enero. Y, si bien estamos antes un problema diverso, tal cambio de filosofía debería valer como precedente de que la selección de los candidatos por los partidos no es un problema desprovisto de efica-

cia externa en el funcionamiento de la democracia representativa. No en balde, se dijo en esa sentencia (F.J. 5º) que la libertad de selección de candidatos no es absoluta y pueden pesar sobre ella condicionamientos legales. Si es legalmente relevante que los candidatos deban respetar de forma equivalente la igualdad –la llamada democracia de paridad– entre mujeres o hombres, sin discriminaciones, también debería serlo, por análogas razones conectadas al interés general y a los bienes constitucionalmente protegidos, que los candidatos resulten verdaderamente representativos de los militantes y simpatizantes de los partidos y que estén a la altura, en probidad, mérito y capacidad, del cargo estatal que pretenden desempeñar.

Lo curioso es que tampoco existe una densa regulación interna de los propios partidos en sus estatutos, es muy poco lo dispuesto allí. En los Estatutos del PSOE de 2004, Capítulo V, se crea una Comisión Federal de Listas cuyos miembros designa la Comisión Ejecutiva Federal en su mayoría. Pero sólo se pide que sean oídos la Secretaría General regional y que «en el caso que lo estime conveniente» podrá citar al Secretario General de la Agrupación Municipal» (artículo 49). Las propuestas de esa Comisión de listas las aprueba el Comité Federal. Y se añade que esa Comisión puede suspender las primarias cuando lo estime aconsejable por las circunstancias políticas. Bien es verdad que en el Capítulo VI se pide que la Comisión Federal de Ética y Garantías supervise la situación patrimonial de los cargos elegidos (artículo 51.5). Más detallado es el Reglamento de Cargos Públicos aprobado por el PSOE en el 2004, donde se regula la selección de los candidatos en los procesos electorales, Alcaldes y Concejales, y se prevén primarias para las capitales y Municipios mayores de 50.000 habitantes. Pero tengo la sensación que estas normas internas podrían ser insuficientes o no siempre eficaces.

Tras el escándalo producido por el caso Tamayo y Sáez se cayó en la cuenta de que apenas decían algo los Estatutos de los partidos al respecto. Ni siquiera existía una Comisión de reclamaciones que pudiera recibir denuncias de militantes o simpatizantes respecto de la ética e idoneidad de los candidatos (así lo pusimos de manifiesto García Roca y Santolaya). La selección interna al PSOE reveló un reparto de cuotas entre familias o barones sin apenas controles internos. No sé si podemos llamar democracia interna al resultado de un procedimiento más o menos elitista de cooptación por muy bienintencionadamente que se desarrolle.

Tampoco se ocupan del asunto los Estatutos del PP de 2004 que sí regulan el régimen de los Comités Electorales (artículos 48 y 6 g), pero no de una manera participativa. En cambio, sí se preocupan claramente de establecer que entre los deberes de los afiliados (artículo 7 e) está «devolver al partido la representación institucional que ostenten» cuando se den de baja voluntariamente y abandonen el grupo o así sean requeridos. Una cláusula cuya eficacia debe ser leída al socaire de la experiencia adquirida en el reseñado caso de Acción Popular Burgalesa. De nuevo –me temo– ponemos el carro por delante de los bueyes...

6.2. *El ethos del representante: la selección de los candidatos y su actividad tras la elección deben estar limitados por Códigos de Conducta*

Creo consustancial a cualquier representación política lo que he denominado el «ethos del representante» (García Roca, Sánchez, Salazar). Puede parecer un testimonio de pobreza del Derecho Público pero sin ciertas exigencias éticas la relación de representación política no se puede construir ni tampoco podemos asegurarnos del recto ejercicio de los cargos por sus titulares. Quienes seleccionan y eligen los candidatos dentro de los partidos deben asegurarse de su honestidad. Sin prever medidas preventivas, anteriores a la elección, la cuestión carece después de una fácil solución. No puede bastar con un pacto anti-transfuguismo, por importante que sea, puesto que existe un momento previo que es aún más decisivo. Es menester una adecuada verificación de las condiciones personales del candidato en la fase de selección, encaminada a asegurarse del posterior ejercicio del cargo de Concejal o Alcalde –o cualquier otro cargo representativo– con más que probable rectitud. Ocurre aquí como algunos sabemos acontece en la Universidad, si el Director de la tesis y el Tribunal que la enjuicia consienten con indolencia en hacer Doctor a un investigador en formación que carece de suficiente rigor, mérito y capacidad intelectual y se procede a su ulterior contratación, luego el asunto tendrá una muy difícil solución posterior y el desaprensivo o incapaz funcionario irá subiendo peldaños académicos con el tiempo y la promoción interna. Hacen falta códigos internos de conducta en la selección de los representantes que completen las disposiciones de las leyes.

Otro tanto cabe decir, tras la concurrencia electoral, respecto del ejercicio de la actividad de Concejales y Alcaldes. En esta línea de pensamiento fue pionero el llamado «Informe Nolan» sobre el estatuto de los parlamentarios y su actividad. Un espléndido trabajo con sensatas propuestas que inició el debate sobre el valor de estos códigos de conducta y abrió un camino. Existe ya un «Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales y regionales electos» aprobado por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa ([www.map.es](http://www.map.es)). En él se insiste en que el mandato de los electores va estrechamente unido a unas normas éticas y una relación de confianza. Se fijan principios como son la diligencia y transparencia en el desempeño de las funciones, el servicio al interés general y no al interés privado de personas o grupos. O se proscribe tratar de obtener votos calumniando a otros candidatos, o el favoritismo y ejercer la autoridad en beneficio propio. Y se pide la abstención en casos de conflictos de intereses, así como se recomienda la obligación de hacer una declaración de intereses, y de motivar sus decisiones, etc.

Pero todo esto no servirá de nada –recuérdense las previsiones del Informe de Lord Nolan– si esos códigos éticos no se difunden ampliamente entre los representantes, así como también entre los funcionarios de los Gobiernos locales y los medios de comunicación social que son, especialmente, como *public watch dogs*, quienes deben vigilar y alertar a la opinión pública de sus incum-

plimientos. Y, sobre todo, si no se crean comisiones arbitrales, internas a los partidos, que puedan recibir las denuncias de las infracciones realizadas previamente por los candidatos, y posteriormente por los titulares de los cargos representativos, que presenten militantes, simpatizantes, o ciudadanos en general, y procedan a investigarlas adecuadamente. Diríase que ésta es una obligación positiva de los partidos, una contrapartida o consecuencia del derecho a presentar candidaturas que la ley electoral les concede.

### 6.3. *El Acuerdo de 1998 sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*

Esta solución finalmente adoptada por las fuerzas políticas, la consecución de acuerdos políticos entre los partidos para acabar o limitar el transfuguismo mediante la negociación y en su caso el arbitraje, había sido defendida previamente en sede doctrinal por varios autores (entre otros, Lucas Murillo y García Roca).

Los contenidos principales de ese Acuerdo de 1998 son los siguientes. En primer lugar, se parte de la afirmación –improcedente– de que, en la práctica, existe «una especie de mandato imperativo de los partidos» sobre sus Concejales, limitado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el Concejal expulsado o que abandona el grupo. Dicha situación parece considerarse un mal inevitable. A mi juicio, esta perspectiva debería corregirse, de acuerdo con los argumentos aquí expuestos, tanto para olvidarse del mito del mandato de partido como para reconocer las insuficiencias en la actual regulación legal del asunto según se ha ido razonando. No deberíamos contentarnos con continuar exclusivamente cargando las culpas sobre los bandoleros que de tiempo en tiempo aparecen, acaso precisamente por no haberse adoptado algunas medidas preventivas.

En sus aspectos centrales, el pacto recoge una acertada valoración negativa del transfuguismo y de sus consecuencias dañinas sobre la gobernabilidad y los fundamentos del sistema político y el régimen democrático. A partir de esta valoración crítica –muy compartida–, se adoptan los siguientes acuerdos:

- 1.º rechazar y no admitir en un Grupo político a un Concejales integrado en otra candidatura mientras mantenga el cargo conseguido en su partido originario;
- 2.º impedir la utilización de tráfugas para mantener o cambiar mayorías de gobierno;
- 3.º desincentivar el transfuguismo mediante medidas disuasorias de carácter económico y reglamentario;
- 4.º reformar los Reglamentos locales para «aislar» a los Concejales tráfugas mediante la figura de Concejales «no inscritos», sin pasar al Grupo Mixto, y sin que puedan beneficiarse de los recursos económicos y materiales de los Grupos políticos;
- 5.º expulsar de la organización partidaria al tráfuga;



- 6.º aprobar un bloque de medidas normativas entre las que se encontraban las siguientes:
  - Reformar la LOREG para introducir medidas que limitaran las mociones de censura presentadas por tránsfugas y entre ellas: la imposibilidad de adoptar una moción antes de transcurrido un año desde la constitución de la Corporación, o en el último año de mandato, o que los tránsfugas no pudieran votar la censura hasta pasado un año. Esta filosofía es correcta, pero –a mi juicio– las propuestas articuladas en el Acuerdo resultaban técnicamente confusas.
  - Reformar la LOREG «antes de finalizar el próximo período de sesiones», para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante abandonara voluntariamente el partido político.
- 7.º crear una *comisión de seguimiento* y acuerdos autonómicos semejantes en el marco de las competencias de régimen local de las Comunidades Autónomas.

Veamos el grado de cumplimiento de estos extremos. Los dos primeros acuerdos son los centrales. Respecto, de la segunda regla, impedir la utilización de tránsfugas para mantener o cambiar mayorías de gobierno, calculo que se incumple, según los años, casi un 40%, pero puede llegar a un 50%, de los casos –pocos– de transfuguismo, la cifra puede haber descendido algo en su tendencia.

En cambio, se están cumpliendo los acuerdos reseñados en tercer y cuarto lugar, respectivamente, desincentivar el transfuguismo mediante medidas reglamentarias e incorporar la figura de los Concejales no adscritos como luego veremos. Es importante la modificación operada en el artículo 73.3 de la LBRL.

El punto quinto, expulsar al tránsfuga del partido, no vale de mucho para los fines disuasorios pretendidos.

Respecto de la introducción de límites a la moción de censura, se ha hecho, pero de otra manera diferente a la prevista en los Acuerdos, es decir, dando en la Ley Electoral, el voto a una única moción de censura por cualquier Concejel durante su mandato (artículo 197.2 de la LOREG según la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril). Es una medida razonable, ya que este instrumento de control y demanda de responsabilidad política, asociada al cese e inmolación, y no a la demanda de información, debe ser una medida excepcional.

El Caso de la Alcaldesa de Leganés en el 2007, que fue censurada sólo a los veinte días de su elección, curiosamente a causa de devenir de repente viables los acuerdos entre dos partidos que impidieron la elección del otro candidato a Alcalde pocos días antes, hace pensar que quizá se debería incorporar también una limitación temporal legal al inicio del mandato, e impedir presentar censuras durante un período razonable de los primeros meses en los que difícilmente puede haber todavía acción de gobierno alguna que se censure; y,

en consecuencia, tomarnos con más rigor los pactos de investidura. Conviene, no obstante, advertir que ya en la II Addenda de 2006 al Acuerdo se dispuso en el acuerdo noveno que los partidos firmantes encargarían un informe sobre las posibilidades de limitar las mociones de censura durante el primer y el último año de mandato, de acuerdo con una proposición de ley del año 2003. El tema no es pues nuevo, pero sigue sin resolverse.

No se ha hecho, claro está, ni puede hacerse dentro del marco constitucional, el cambio de la titularidad del mandato, como hemos argumentado, no hay espacio para ello en la Constitución, de no reformarla –lo que sería muy inconveniente–, sin violar el contenido esencial del artículo 23.2, comprendido conjuntamente con el artículo 67.2, según reiterada jurisprudencia constitucional y recomendaciones del Consejo de Europa.

Este Acuerdo de 1998 fue renovado en el 2000 (primera Addenda) y en el 2006 (segunda Addenda). En la segunda ocasión, los partidos valoraron positivamente el valor del acuerdo para erradicar estos comportamientos y añadieron algunos matices sobre cómo identificar a los transfugas, en casos de duda, a iniciativa de quien los presentó como candidato. También se agregó la obligación de abrirles expedientes disciplinarios por sus partidos, y algunas reglas sobre la composición, funcionamiento y funciones de la comisión de seguimiento.

Igualmente se creó allí una *comisión de expertos independientes*<sup>8</sup>, cinco juristas de reconocido prestigio, para que valorase y dictaminase si existía o no transfuguismo cuando la comisión de seguimiento no llegara a una valoración unánime sobre la concurrencia de transfuguismo en una moción de censura ya votada, y se le dio un término de duración de cuatro años. Me parece una buena solución, en la línea, cada vez más creciente, de un arbitraje o solución extrajudicial de numerosos conflictos.

¿Cuál ha sido la experiencia en el funcionamiento, aplicación y desarrollo de estos Acuerdos según se desprende de las actas de la propia comisión de seguimiento?

He revisado directamente las actas e informes de dicha Comisión de 2003 a 2006 en lo que afecta a mociones de censura y transfuguismo cuyas cifras son las que abajo incorporo. Pero conozco mediante fuentes indirectas las ocurridas en el período anterior: de 1999-2003; y Márquez (1994: 294) ofrece en su estudio estadísticas sobre 177 de esas mociones de 1987 a 1991 con pérdida o mantenimiento de la Alcaldía. Y existe un registro en la Subdirección General de Régimen Local de todas las mociones de censura interpuestas desde 1999 hasta nuestros días. De manera que tenemos sobrada información.

Las conclusiones principales que he obtenido manejando las actas de la comisión de seguimiento, tras valorar este material probatorio (2003-2006), serían las siguientes:

---

<sup>8</sup> La comisión de seguimiento v.gr. analizó cinco denuncias de posibles casos de transfuguismo el 25 de julio de 2007 y conoció el dictamen al respecto de la comisión de expertos independientes sobre tres casos, previamente remitidos por decisión de aquella y referidos a diversos Municipios.

- *Escasísimo número*: las mociones de censura no sobrepasan las 60 por año sobre más de 8200 Municipios. No llegan siquiera al 1%: 0'073% o al 1 por mil. Detecto 178 mociones de censura de 1999 a 2003 y 59 con transfuguismo. Se reparten por todas las Comunidades Autónomas, pero la Valenciana se lleva la palma, lo que puede tener que ver con el urbanismo. Curiosamente también Castilla y León, es de suponer que por el elevadísimo número de Municipios que posee (alrededor de 2500).
- Muchas de esas mociones de censura son fruto del *cambio de acuerdos o alianzas* de gobierno y no del transfuguismo. Sólo en alrededor de un 30% (22 sobre 60) de ese reducido número la Comisión piensa que hay transfuguismo.
- Suelen ser *Municipios pequeños*, de menos de 10.000 habitantes e incluso menores de 5000. Pero puede haber casos importantes como el de Marbella. De las 59 que hubo entre 1999-2003, 41 fueron en Municipios menores de 5000.
- Existen frecuentes *incumplimientos* de los Acuerdos por los partidos políticos en el uso indebido de tráfugas en las censuras: casi un 40% y algún año sube más hasta un 50%. Pero sobre un número muy pequeño, no es una cifra tan relevante y la tendencia es al descenso.
- Estas actuaciones *benefician o perjudican por igual a todos los partidos*. No hay un campeón nacional del transfuguismo. No obstante, se ha subrayado que el PSOE ha sido algo más perjudicado que el PP (véanse los cuadros elaborados por el MAP que recoge Salazar 2007. 172; y el informe del Ministro presentado el 23 de enero de 2006).
- *Tendencia a la baja*: hubo sólo 30 mociones de censura en 2006.

En resumen, los contenidos del Acuerdo antitransfuguismo y de sus modificaciones presentan un desarrollo progresivamente exitoso en una parte suficiente, en otra parte inviable (regular un mandato de partido), y en una tercera, problemático, puesto que es escasamente realista, dada la condición humana, que la práctica viciada que lleva al transfuguismo pueda erradicarse totalmente.

#### 6.4. *La persecución de la actividad delictiva: cohecho y transfuguismo retribuido. El bandolerismo político*

Deben denunciarse a la Fiscalía por los representantes de los Grupos políticos, los propios militantes o los terceros afectados las actividades de los tráfugas que supuestamente sean constitutivas de delitos. El Anexo al Acuerdo de 2006 pide que asimismo lo eleve al Ministerio Público la propia Comisión de seguimiento. Parece que la fiscalía anticorrupción debería ser especialmente sensible a este tema.

La doctrina penalista (pueden verse p.ej. Olaizola y Rodríguez Puerta, entre otros) advierte que puede haber aquí un concurso de delitos entre cohe-

cho y prevaricación, si el cohecho es medio para conseguir un fin delictivo, pero no siempre. Recordaremos que el Código Penal prevé varios tipos de cohecho en sus artículos 419 y ss cuando una autoridad o funcionario público solicitase o recibiese dádiva o presente, para realizar en el ejercicio de cargo: una acción u omisión constitutivas de delito (artículo 419), ejecutar un acto injusto que no constituya delito (artículo 420), o abstenerse de un acto que debiera practicar (artículo 421). Y se estima normalmente que un cargo público representativo cabe dentro de un amplio concepto de *funcionario* (artículo 24.3) o mejor aún en el de *autoridad*, que supone las notas de nombramiento por autoridad competente o la elección, como aquí ocurre, y la participación en el ejercicio de funciones públicas

Es indiferente, a la vista de esa tipificación, que el acto sea injusto, justo (una votación), o una abstención. Y se castiga tanto el cohecho activo como el pasivo a cargo de la autoridad o funcionario. Son delitos de simple actividad que protegen el recto funcionamiento de la Administración. La dádiva es el móvil para como contrapartida ejecutar un acto: votar una moción de censura, o negarse a votar una investidura.

Algún autor como Rodríguez Ramos veía hace unos años algunos problemas técnicos de tipificación. Si hiciera falta todavía alguna pequeña reforma del Código Penal, ampliando los tipos, podría hacerse. Mas no he detectado aún los casos enjuiciados en la jurisprudencia y este extremo debería ser revisado con mayores conocimientos penales de los que poseo.

Como medida cautelar podríamos plantearnos prever en las leyes la *suspensión* del ejercicio del cargo tras la admisión de una querrela o un auto de procesamiento por cohecho o prevaricación. Respecto de la necesaria previsión de la medida en una norma con rango legal, quizá bastaría con lo que lo previesen las leyes (la nueva LBGL) o los reglamentos parlamentarios. Así lo propusimos (García Roca y Santolaya) tras el Caso Tamayo y Sáez en la Asamblea de Madrid. No creo que esta medida violase la presunción de inocencia por su condición cautelar. Resuelta la previsión legal, el fin legítimo es evidente, ya que la medida vendría justificada en la necesidad de proteger la moralidad en el ejercicio de los cargos públicos representativos, y resultaría necesaria y proporcionada ante la inexistencia de otra equivalente y menos dañina, dada la necesidad de no sacrificar los elevados intereses generales en juego.

#### 6.5. *La incidencia de la expulsión o el abandono de un Grupo político: la restricción de derechos de los Concejales no adscritos*

Los Concejales que abandonan un Grupo político o son expulsados del partido y del mismo, no deben pasar al Grupo Mixto para prevalecerse de una situación relativamente acomodada, sino permanecer como no adscritos. Esta acertada medida dimana de los Acuerdos sobre transfuguismo que dieron lugar a la reforma del artículo 73.3 de la LBRL operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de modernización del Gobierno local (ver Addenda 2006) que

establece lo siguiente: los derechos económicos y políticos de los Concejales no adscritos no pueden ser superiores a los que le hubieran correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determina el reglamento orgánico de cada corporación.

Obsérvese que la reforma de Ley de Bases de Régimen Local no fija realmente un régimen jurídico completo de las facultades y derechos de los Concejales no adscritos (para un tratamiento general de los derechos de los Concejales y Diputados provinciales en su complejidad, Belda: 295-409). Hay un amplio margen que deben rellenar las leyes de régimen local de cada Comunidad Autónoma y el Reglamento Orgánico de cada Municipio. Esta integración legal y, sobre todo, reglamentaria del régimen jurídico puede ser problemática. Al respecto, puede verse el exhaustivo estudio normativo de Salazar (2007, 169) quien ofrece las siguientes interesantes muestras:

- El artículo 111 de la Ley de Administración Local de Aragón: el Concejel que deja un Grupo pierde el derecho a representar al mismo en las Comisiones y a tener reconocida dedicación exclusiva; y no puede integrarse en el Grupo Mixto. Unas medidas encaminadas al fin pretendido que no es otro que aislar a los Concejales no adscritos. O el artículo 50.6 de la Ley de Régimen Local de Cataluña de 2003.
- La Ley 2/2003 de la Comunidad Autónoma de Madrid según la cual el Concejel no adscrito tiene los derechos que individualmente le correspondan, pero no los derivados de su pertenencia a un Grupo político.

Éste es un criterio de deslinde que estimo constitucionalmente adecuado y puede valernos como una metodología para acercarnos al problema. Cabe diferenciar dos situaciones entre los derechos y facultades de los Concejales no adscritos. Aquellos que tiene *uti singuli*, como representante, y que debe conservar, y los que poseía *uti sociu* o como miembro de un grupo y que pierde al abandonarlo. *Uti singuli* debe seguir rigiendo la regla de igualdad de derechos de los representantes en el ejercicio del cargo, pero no así respecto de los que poseía de forma asociada por más que no pueda lesionarse el contenido esencial. Este deslinde (Salazar: 171), sin embargo, puede no ser tan sencillo de aplicar en la práctica. En todo caso, el Concejel no adscrito debe poder participar en los debates plenarios y en la función de control. Más problemática es su participación en Comisiones. Respecto de los derechos económicos: los Grupos políticos reciben una asignación económica fija y otra variable, el no adscrito podría no recibir su parte de estas asignaciones.

En contra, se ha dicho –algo bruscamente o con precipitación– que «se es o no representante. Lo que no se puede ser es un representante disminuido de facultades» (González 72). Sin embargo, considero que este juicio es marcadamente erróneo. Es natural, justamente al contrario, que se puedan restringir las facultades de los Concejales no adscritos que se poseen previamente por estar asociado dentro de un parlamento o en un pleno local organizado en Grupos.

En el mismo sentido, el moderno artículo 59 del Proyecto LBGAL distingue al enunciarlos –bien es verdad que no lo detalla– entre los derechos políticos de los representantes locales «por sí mismos o asociados en grupos políticos locales». Por otro lado, también los Reglamentos parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas han iniciado un proceso semejante.

En apretada síntesis recordaré lo siguiente:

- Los derechos-facultades de los representantes poseen una intensidad configuración legal según la jurisprudencia constitucional (una crítica de esta doctrina en García Roca 1999: 179-193), lo que avala esta posibilidad. Sin perjuicio de que las restricciones deban pasar un juicio de proporcionalidad.
- Debe mantenerse el mandato legal de que el Concejal no adscrito no perciba derechos económicos superiores a los que poseía en del grupo de procedencia; asimismo, tras el abandono, tampoco pueden beneficiarse de mejores medios materiales.
- Es menester asegurarse de su actuación aislada en el Pleno y Comisiones a efectos, entre otros, del reparto de los tiempos y otros derechos.
- El Concejal no adscrito no conserva –al modo de si se llevara una mochila– el derecho de lo Grupos a una presencia proporcional en las Comisiones Informativas, percibiendo más indemnizaciones, pero su presencia en al menos una puede ser una consecuencia derivada del contenido esencial del derecho fundamental

#### 6.6. *Límites temporales a la moción de censura*

Es razonable en cualquier ordenamiento jurídico impedir el abuso del derecho subjetivo, que el uso de las potestades desorbite sus fines normales, y, en general, cerrar el paso en cualquier sistema *more* parlamentario a minorías negativas e insolidarias. Estas razones valen para los Concejales tráfugas. Como hemos visto, tras la reforma del artículo 197 de la LOREG, realizada por la citada Ley 8/1999, ningún Concejal puede firmar durante su mandato más de una moción de censura que haya sido tramitada (apartado 2º).

#### 6.7. *La exclusión de los tráfugas de las candidaturas siguientes*

El Anexo de 2006 pide que se regule por ley la redacción de una lista de Concejales tráfugas a efectos de dar la máxima publicidad a estas conductas, y que se acuerde no presentarles como candidatos «a cualquier elección».

No podemos estar claro está ante una causa de inelegibilidad, de producirse la incorporación legal –que no se ha producido–, sino simplemente ante una modalidad o condición de ejercicio del derecho a presentar candidaturas por los partidos políticos (artículo 44 de la LOREG), libremente

pactada o acordada entre ellos. No podría ser de otro modo en ausencia de una condena penal firme. Deberíamos preguntarnos entonces si es necesaria la previsión legal o podría bastar con un uso o convención; como regla general, las convenciones constitucionales no tienen necesidad de ser codificadas en leyes.

No obstante, una forma habitual de sortear esta prohibición (véanse los datos que aporta el País, 2 de junio de 2007, p. 22) comienza a ser que los tránsfugas locales de la legislatura pasada, concurran a la siguiente con sus propias siglas en candidaturas de supuestos foros o partidos independientes.

#### 6.8. *La disolución (extraordinaria) de los órganos municipales y la convocatoria de elecciones*

Tampoco puede descartarse, pero se antoja poco viable, que, *in extremis*, ante graves casos de deterioro de la situación como consecuencia del transfuguismo, falseando la relación entre mayoría y oposición (una situación v.gr. semejante a la acaecida con la corrupción generalizada en el Ayuntamiento de Marbella que llevó a su disolución en 2006 y al nombramiento de una gestora), se produzcan nuevas elecciones. Casos en los que el ordenamiento jurídico deba pasar del normal control jurisdiccional de los actos municipales a un excepcional control sobre los órganos que puede acarrear su disolución. Es un remedio último y subsidiario, en defecto de otros previos, ante peligrosas crisis y cuya aplicación debe resultar proporcionada a la gravedad de los hechos; lo que no será sencillo.

Recuérdese que el artículo 61 de la vigente LBRL prevé que el Consejo de Ministros, a iniciativa propia o del ejecutivo de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo favorable del Senado, «en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que supongan incumplimiento de sus obligaciones constitucionales», podrá proceder a la disolución de los órganos del ente local, convocándose elecciones parciales.

Esta misma solución –la disolución y nuevas elecciones– llegó a discutirse incluso en Alemania en los setenta para las Asambleas parlamentarias como consecuencia del transfuguismo, pero tuvo escasa audiencia por la radicalidad del remedio propuesto (Zanon, 157). Sin embargo, la realidad de un sistema al modo parlamentario, la misma lógica de la confianza y la responsabilidad políticas, puede vengarse en este mismo sentido. Conviene así traer a colación que, cuando los Sres Tamayo y Sáez no votaron sorprendentemente para Presidente de la Comunidad al candidato del que había sido su Partido, el Sr Simánkas, tampoco lo hicieron a la candidata de la oposición, la Sra Aguirre, quien muy probablemente no desearía adquirir la condición de Presidenta con semejantes apoyos; y se produjo la disolución automática de la Cámara, dada la imposibilidad de la investidura, y la convocatoria de inmediatas nuevas elecciones que venció el partido de la luego Presidenta Aguirre.

## VII. REFLEXIONES FINALES

Una democracia constitucional no puede funcionar sin usos y reglas de la corrección, unas convenciones que integran la cultura política de la democracia y el Estado de Derecho. Tampoco en el escalón de los Gobiernos locales. Es preciso fortalecer estas tradiciones constitucionales en una democracia representativa. Los partidos políticos deben sentar como un uso o convención la renuncia a utilizar de forma espuria el voto de los trófugas en sentido estricto, a aprovecharse indebidamente de su participación cuando exista cualquier viso de irregularidad o ilicitud en su actuación, así como comprometerse a cooperar en la represión penal de sus actividades, y a aislarles en el gobierno y gestión de los órganos. Y se ha revelado útil alcanzar acuerdos políticos antitrófugismo, mantenidos por comisiones de seguimiento, asesoradas cuando sea preciso por comisiones de expertos independientes. La misma cultura política, sin necesidad de nuevos acuerdos, puede funcionar al nivel de las Cortes Generales y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Pero, a causa de estas excepciones, no deberíamos dudar de la bondad de la muy lógica regla constitucional que prohíbe el mandato de partido y otorga la titularidad de los cargos públicos a concretos ciudadanos, personas de carne y hueso a la altura de las exigencias éticas que la construcción de la representación política de un colectivo de otros ciudadanos demanda. Este aserto no resulta esencialmente modificado en el llamado «Estado de partidos».

Tampoco es cierto que no quepa más que una opción entre dos alternativas: un Concejal o representante dotado de todos los derechos que integran su estatuto o el puro mandato de partido. La realidad jurídica no es tan rígida y dual. Cabe perfectamente un *tertium genus*, un Concejal o, en general, representante no adscrito que se vea, en virtud de su transfuguismo censurable, despojado de algunos de sus derechos o limitado en su ejercicio, si la medida se adopta con previsión legal, razonabilidad y proporcionalidad en los sacrificios. Y, claro está, siempre y cuando estas medidas se apliquen de manera uniforme y general y no selectivamente o en función del partido destinatario o beneficiario.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

La bibliografía que se ocupa de la representación política, en general y en los gobiernos locales, así como del transfuguismo y del mandato libre comienza a ser inabarcable, este listado incluye sólo la selección con la que he trabajado y las referencias que he citado.

ARREGO, Gonzalo: *Representación política y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: *Los representantes locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.



- VON BEYME, Klaus: *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995, primera edición en alemán de 1993.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang:  
–«Democrazia e rappresentanza» en *Quaderni Costituzionale*, núm. 2, 1985.  
–*State Society and Liberty. Studies in Political Theory and Constitutional Law*, Berg, Nueva York-Oxford, 1991.
- BURKE, Edmund: «Discurso a los electores de Bristol» en *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 85 a 92, presentación de Noelia ADÁNEZ, el original es de 1774
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- COLOMER, Josep M<sup>a</sup>: *El arte de la manipulación política*, Anagrama, Barcelona, 1990.
- DAHRENDORF, Ralf: *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, 2<sup>a</sup> ed., Rialp, Madrid, 1979, original en alemán de 1957.
- CRIBADO DE DIEGO, Marcos: «Mandato imperativo y procura de los representantes en las Cortes castellanas y en los Parlamentos de los Reinos históricos de Italia» en *Revista de las Cortes Generales*, 2004, núm. 63, pp. 7-41.
- CHUECA, Ricardo:  
–«Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes sentencias sobre el proceso representativo» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1993, núm. 38.  
–*La regla y el principio de la mayoría*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- ESTEBAN, Jorge de: «El fenómeno español del transfuguismo político y la jurisprudencia constitucional» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990, pp. 7-32.
- FOSSAS ESPADELER, Enrique: *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.
- GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
- GARCÍA ROCA, Javier:  
–«La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del art. 23.2 de la Constitución» en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, pp. 51 y ss.  
–*Cargos públicos representativos (Un estudio del art. 23.2 CE)*, Aranzadi, Pamplona, 1999, 395 páginas.  
–El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad» en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, pp. 23-70.  
–«Del principio de la división de poderes» en VVAA: *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Raúl Morodo y Pedro de Vega (Directores), UNAM Méjico – UCM, tomo II, 2001, pp. 1087-1127; y en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108, 2000, pp. 41 y ss.  
–«Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia» en VVAA: *La democracia constitucional. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-UCM– Fundación Ortega y Gasset– CEPC, Madrid, 2003, volumen I, pp. 839-874.

- «Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (art. 3 P 1)» en VVAA: *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, J. García Roca y P. Santolaya (coordinadores), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 825-853.
- GARCÍA ROCA, Javier y SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: «Transfuguismo y medidas de regeneración democrática» en *Simposium sobre crisis de la representación política*, Oviedo, 2004, publicación electrónica, [www.constitucion.rediris.es/simposium/Propuestas/TransfugismoMedRegDemocratica](http://www.constitucion.rediris.es/simposium/Propuestas/TransfugismoMedRegDemocratica)
- GARRIDO LÓPEZ Carlos:
- «El Diputado Provincial como representante» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2000, núm. 60, pp. 115-138.
- «Los partidos políticos en el sistema electoral de las Diputaciones Provinciales» en *Teoría y realidad constitucional*, 2000, núm. 6, pp. 191-199.
- GARRORENA MORALES, Ángel: *Representación política y Constitución democrática (hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*, Civitas, Madrid, 1991.
- GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio: «Transfuguismo y concejales no adscritos (a propósito de la reforma de la LBRL por la Ley 57/2003)» en *Justicia Administrativa*, núm. 27, 2005, pp. 35-74.
- IRTI, Natalino: *La tenaglia. La difesa dell' ideología politica*, Laterza, 2008.
- JELLINEK, Georg: *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Società editrice libraria, Milán, 1912, con prólogo de V.E. Orlando, el original en alemán de 1892.
- KRIELE, Martin: *Introducción a la Teoría del Estado (fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático)*, ediciones de Palma, Buenos Aires, 1980.
- LARIOS PATERNA, María Jesús: «El Grupo mixto y el transfuguismo político (un comentario a la STC 44/1995, de 13 de febrero)» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1996, núm. 46, pp. 239-255.
- LOLMES, Jean Louis de: *The Constitution of England*, edited and with an introduction de David LIEBERMAN, Liberty Fund, Indianapolis, 2007, original de 1771, revisado en la versión de 1784.
- LUCAS MURILLO, Pablo:
- «Problemas constitucionales de la representación política» en *Debate Abierto*, núm. 7, 1992.
- y Raúl MORODO: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, Méjico, 2001.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo:
- «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales» en *Revista de Estudios Políticos*, 1994, núm. 86, pp. 261-311.
- Política y Gobierno local (la formación del gobierno en las entidades locales en España)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- MICHELS, Robert: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, dos volúmenes, con una introducción de Lipset, original en alemán de 1915.

NAVARRO MÉNDEZ José Ignacio:

–«Patología del transfuguismo político. Grandes malos, pero ¿buenos remedios (a propósito de la regulación del estatuto de los diputados no adscritos en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 1999)» en *Revista de las Cortes Generales*, 2000, núm. 49, pp. 7-56.

–*Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

OLAIZOLA NOGALES, Inés: *El delito de cohecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

OLIVER ARÁUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente J.: *Los Estatutos de los partidos políticos españoles (partidos con representación parlamentaria)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos: *El mandato representativo de los Diputados y Senadores*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

OSTROGORSKI, Moisei: *La democracia y los partidos políticos*, Mínima Trotta, Valladolid, 2008, original en francés publicado en 1903, segunda edición de 1912 con una conclusión añadida. Presentación: «En casa de Céfalo» de Antonio LASTRA.

PASQUINO, Gianfranco: «Rappresentanza e decisione» en VVAA: *Rappresentanza e democrazia, edición a cargo del mismo autor*, Saggi Tarrabáli Laterga, Bari, 1988.

PITKIN, Hanna Fenichel: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1985.

PULIDO QUECEDO, Manuel: *El acceso a los cargos y funciones públicas (un estudio del artículo 23.2 de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1992.

PUNSET Ramón: «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos» en *Derecho de partidos*, J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), Espasa Calpe, Madrid, 1992, pp. 119-131.

PRESNO LERA, Miguel Angel:

«La superación del transfuguismo político en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277, 1998, pp. 117-136.

*El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003.

RECODER DE CASSO, Emilio: «Artículo 79.3» en VVAA: *Comentarios a la Constitución*, Fernando Garrido Falla (coordinador), Civitas, Madrid, 1980, p. 843.

RESCIGNO Giuseppe Ugo: «Limitare il sovrano. Brevi note sui partiti politici» en *Critica del Diritto*, núms 27 y 28, 1982.

RÍOS, Luis Efrén: «El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México», pendiente de edición, agradezco al autor el acceso al original.

RODRÍGUEZ PUERTA, María José: *El delito de cohecho: problemática jurídico penal del soborno de funcionarios*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

RODRÍGUEZ RAMOS, Luis: «Transfuguismo retribuido y cohecho» en *Actualidad Penal*, núm. 22, 1994.

RUBIO LLORENTE, Francisco: «Los tráfugas no son tan malos», *El País*, 6 de octubre de 1993.

SALAZAR BENITEZ, Octavio:

—*El sistema de gobierno municipal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

—*El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999.

—*La ciudadanía perpleja*. Claves y dilemas del sistema electoral español, Laberinto, 2006.

SÁNCHEZ, Oscar: *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: «Crónica de un fracaso jurídico (y político); la moción de censura de los Alcaldes», *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, UCM-UNAM, Méjico, Tomo IV, pp. 2801-2831.

SARTORI, Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos: marco para una análisis*, Alianza, Madrid, 1980.

SEIJAS, Esther: «Representación democrática, partidos políticos y tráfugas» en *Teoría y realidad constitucional*, 2000, núm. 6, pp. 163-188.

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

TORRES DEL MORAL, Antonio: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos» en *Revista de Derecho Político*, 1982, núm. 14, pp. 7-30-

VANACLOCHA BELLVER, Francisco J.: «Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local» en VVAA: *El desarrollo del gobierno local*, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999, pp. 199– 229.

VEGA, Pedro de:

—«Significado constitucional de la representación política» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985.

—«Comentario al artículo 67» en VVAA: *Comentarios a las Leyes Políticas*, O. ALZAGA (director), EDERSA, Madrid,, 1989, tomo VI, hay edición posterior.

VITZHUM, Wolfgang Graf: «L'action civique dans l'État démocratique. L'influence des citoyens sur les décisions politiques en Allemagne» en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 43, 2000, pp. 463-480.

VV.AA.: *Elecciones locales*, INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1998.

ZANON, Nicolás: *Il libero mandato parlamentare (saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione)*, Giuffrè, Milán, 1991.