

MANDATO IMPERATIVO Y PROCURA
DE LOS REPRESENTANTES EN LAS CORTES
CASTELLANAS Y EN LOS PARLAMENTOS
DE LOS REINOS HISTÓRICOS DE ITALIA

MARCOS CRIADO DE DIEGO

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda el análisis del mandato de los representantes de ayuntamientos y comunidades, en los parlamentos medievales y modernos tanto de Castilla como de algunos reinos históricos italianos, con el objeto de determinar la estructura de la representación en un contexto jurídico caracterizado por el mandato imperativo, esto es, por la sujeción del representante a las instrucciones del colegio electoral. Esencialmente, lo que se pretende es estudiar si existió alguna vez una representación de los súbditos ante el poder basada en estructuras jurídicas de derecho privado (singularmente en la procura y el mandato de derecho civil), de la que estuvieran ausentes los caracteres de universalidad y autonomía respecto de los electores que caracterizan la representación política de cuño liberal; es decir, se pretende poner de manifiesto si existió (y cuáles fueron sus características jurídico-constitucionales) una representación, entendida como organización e integración de los intereses, basada en estrictos parámetros jurídicos de vinculación del representante a la voluntad de los representados.

En este sentido, el trabajo entra de lleno en el debate sobre la naturaleza del instituto de la representación. Este debate discurre entre quienes, concibiendo la representación como relación, niegan la independencia de ésta respecto del contrato que le sirve de base, y por tanto la posibilidad de una representación sin una previa relación jurídica (1); y

(1) Fue S. SCHLOSOMANN, *Die Lehre von der Stellvertretung*, I, Leipzig, 1900, el primero que intentó reconducir los principios reguladores de la representación a las bases reales

quienes entienden la representación en sentido estático, como garantía respecto al tercero de la plenitud de los poderes del mandatario para obligar al mandante (2). En pura teoría, conciben la representación separada de la relación entre mandante y mandatario, que es un negocio jurídico distinto. Lo que interesa al tercero (en nuestro caso al monarca) es la situación de legitimación del representante, no la relación que exista con el principal, y por tanto, desde este punto de vista, la representación es una “situación de poder”.

El debate civilista tendente a reducir la representación, ora a la relación jurídica y por tanto a la tutela del interés del principal, ora a la situación de poder del representante, y por tanto a la tutela del interés del tercero, ha influido en la reconstrucción teórica de la representación política, sobre todo porque se parte de la existencia de una relación entre representado y representante para afirmar el contenido normativo de la representación de tipo general (3). En época medieval

sobre las que ésta se sostiene, afirmando su conexión con la relación interna de gestión. Esta posición ha sido asumida en la doctrina italiana por S. PUGLIATTI, “Il rapporto di gestione sottostante alla rappresentanza”, en *Studi sulla rappresentanza*, Milán, Giuffrè, 1965, p. 155 ss; S. FERRARI, *Gestione d'affari altrui e rappresentanza*, Milán, Giuffrè, 1977, pp. 39 ss; A. TRABUCCHI, *La rappresentanza*, Rivista di diritto civile, n. 1, 1978, p. 580 y P. PAPANTI-PELLETIER, *Rappresentanza e cooperazione rappresentativa*, Milán, Giuffrè, 1984, pp. 863 ss. En España, cfr. J. L. LACRUZ BERDEJO, *Elementos de Derecho civil*, vol. II, t. 2, Madrid, Dykinson, 1999, p. 218.

(2) El primer autor que afirmó con decisión la autonomía de la procura respecto de la relación de gestión fue P. LABAND, *Die Stellvertretung bei dem Abschluss von Rechtsgeschäften nach dem allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuch*, ZHR, 1866, X, pp. 183-241.

(3) Sobre esta base, niegan contenido jurídico a la representación política P. LABAND, *Le droit public de l'Empire allemand*, Paris, V. Giard et B. Brière, 1900, vol. VI, pp. 400 ss; C. ESPOSITO, “La rappresentanza istituzionale”, en *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, I, Pádua, Cedam, pp. 311 y passim; ID., *Lo Stato e la Nazione italiana*, Pádua, Cedam, 1937, p. 466; G. BALLADORE-PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11ª ed., Milán, s. n., 1976, pp. 102-104; S. FODERARO, *La rappresentanza politica nella fase odierna del diritto costituzionale italiano*, Roma, Rodrigo, 1941, pp. 62 ss; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, 6ª ed., Padua, Cedam, 1941, pp. 212-213; M. SIOTTO-PINTOR, *La riforma del diritto elettorale e la dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, Athenaeum, 1912, p. 65; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 2ª ed., Bolonia, Zanichelli, 1984, pp. 339 ss; R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetre, 2ª ed. en español, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1998; H. KELSEN, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Maynez, Mexico D. F., UNAM, 1995; ID., *El problema del parlamentarismo*, en *Escritos sobre democracia y socialismo*, trad. de Juan Ruiz Manero, Madrid, Debate, 1988.

y moderna, estas dos tendencias se identifican, de una parte, con la pretensión del monarca de concebir el parlamento como unión entre rey y reino, y por tanto como un órgano de representación general, cuyas decisiones obligaban a todo el reino; y, de otra parte, la pretensión de las ciudades y los núcleos mayores de población con derecho a voto, de ratificar ellos mismos lo votado por sus representantes en la medida en que protegiese adecuadamente sus intereses conforme a las instrucciones recibidas.

Como veremos, la tensión entre ambas pretensiones no siempre se resolvió favorablemente a las ciudades; y es que, si bien la representación medieval y moderna se basaba en una delegación de poder de los representados en los representantes, ello no implicaba que jurídicamente la representación se concibiera conforme a un estricto mandato imperativo, lo que provocó que, en los momentos en que dicho mandato imperativo intentó actuarse por parte de las ciudades castellanas, se produjera un cambio “constitucional”: singularmente el fin de la representación y del órgano representativo como forma de integración de los intereses en el Estado.

2. LA PROCURA MEDIEVAL Y MODERNA COMO MANDATO IMPERATIVO

En los escritos de derecho constitucional sobre representación política, es común la afirmación de que, a diferencia los parlamentos actuales, las instituciones parlamentarias medievales y modernas se caracterizaban por el mandato vinculante conferido por los electores a los elegidos (4). Con tal afirmación se quieren poner de manifiesto dos cosas: por un parte, que el representante medieval, en el ejercicio de su mandato, debía atenerse a las instrucciones de la entidad representada; estas instrucciones eran por tanto vinculantes, de lo que se desprende

(4) Cfr., por ejemplo, S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milán, Giuffrè, 1947, p. 161; V. E. ORLANDO, “Del fondamento giuridico della ‘rappresentanza’ politica”, en *Diritto Pubblico generale*, Milán, Giuffrè, 1944, p. 421; G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, Studi politici, n. 4, 1957, p. 533; R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general... op. cit.*, pp. 927-928.

el carácter jurídico de este tipo de representación, carácter jurídico que la contrapone al concepto liberal de representación política (5). Por tanto se sustrae la representación medieval de la categoría de la representación política (6), subrayando el aspecto relacional de la representación de las asambleas históricas, al tiempo que se oscurece la situación de poder del representante en esas mismas asambleas. De esta suerte, y según estos autores, el representante medieval debe ser considerado más como un *embajador* o un *procurador* que como un consejero nacional.

Así, las instituciones representativas de las Edades media y moderna se habrían caracterizado por todos los elementos propios de la relación representativa de Derecho privado: existencia de una relación jurídica tripartita (monarca, representante y comunidad representada); vinculación de la acción del mandatario a la voluntad del mandante (7); existencia de instrucciones específicas (*cahiers de doléance*; *memorials...*), con la consiguiente necesidad de que el mandatario se dirigiera al principal cuando se encontrara con situaciones no previstas; revocabilidad y onerosidad del mandato (8).

(5) H. KELSEN, *Teoría general... op. cit.*, p. 345; ID, *El problema del parlamentarismo*, cit., pp. 88-90. Esta idea atribuye carácter jurídico solo a la representación como relación, es decir a aquella que nace de y se sostiene sobre una relación jurídica preexistente.

(6) G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 3, considera que de las dietas medievales formaban parte «mandatari e gerenti degli interessi dei ceti e dei gruppi particolari: manca alla loro funzione quel carattere di universalità che è il proprio segno distintivo del nostro diritto pubblico».

(7) Sobre estos dos elementos cfr. H. KELSEN, *Teoría general... op. cit.*, p. 345; E. ORLANDO, *op. cit.*, p. 421.

(8) Sobre estos dos últimos elementos cfr. A. MARONGIU, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma, Senato della Repubblica, 1948, p. 284, que añade que se consideraba una función legalmente debida. Ejemplos de algunas medidas adoptadas por las ciudades Piamontesas para evitar tanto el incumplimiento como los daños provocados por eventuales renunciadas, se encuentran en los documentos reunidos por A. TALLONE, *Parlamento sabauda. Parte prima: Patria cismontana*, I, Bolonia, Zanichelli- Accademia dei Lincei, 1929, docs. 125, 126, 138 e 139. En las Cortes sevillanas de 1250, Fernando III pidió a las ciudades que compensaran a sus procuradores con medio maravedí al día por el viaje hasta Toledo, y con un maravedí si debían continuar hasta Sevilla. Alfonso X repite estas órdenes en 1256 y 1261 (J. F. O'CALLAGHAN, *Las Cortes de Castilla y León, 1188-1350*, Valladolid, Cortes de Castilla y León-Ámbito, 1989, p. 73).

Contra estas afirmaciones, la doctrina histórica ofrece argumentos para considerar que la representación medieval y de la Edad Moderna tenía una naturaleza de carácter público, negando que todo aquello que es propio de la llamada “situación representativa” no se encontrara en la representación de aquellos tiempos (9).

Sin embargo, el punto de vista con el que quiero afrontar el problema jurídico del mandato en las asambleas europeas anteriores a la Revolución Francesa es distinto. No se pone en duda el carácter de mandatarios de los representantes en estas asambleas, pero niego que dicho mandato sea en sí mismo y durante todo el periodo estudiado, un mandato idéntico al mandato privado heredado de la tradición romana. Decimos que se trata de un mandato porque los representantes medievales ejercitan derechos, en concreto el derecho de voto en asamblea, que no les pertenecen, sino que pertenecen a la ciudad que los ha nombrado. Frente a ello, en el Estado liberal, los representantes ejercitan derechos propios que les son reconocidos por la constitución.

También sostengo que no estamos ante un único instituto jurídico, siempre idéntico a sí mismo, sino ante una institución que muta, que adquiere caracteres diversos conforme al desarrollo histórico de las relaciones políticas entre el rey y el reino. La procura en los parlamentos medievales y modernos, reproduce las mismas tensiones entre principio representativo particular (de las comunidades de elección) y principio representativo universal (del reino) que se encuentran en la problemática actual de la representación política. Estas tensiones no siempre se resolvieron a favor del elemento jurídico y relacional de la representación que supone el mandato imperativo, como presuponen

(9) Cfr. sobre todo A. MARONGIU, *L'istituto parlamentare... op. cit.*, pp. 249-290, donde afirma que la representación medieval «contiene in sé gli elementi della cosiddetta rappresentanza politica (ed) è chiaro che la posizione di quei membri del parlamento era molto simile a quella dei rappresentanti politici secondo la qualificazione odierna». Cfr. también ID, *Rappresentanza e mandato nelle nostre antiche assemblee costituzionali*, Studi Urbinati, núms. 1-4, 1947-1948, pp. 177-206; ID, *Il parlamento in Italia nel medioevo e nell'Età moderna*, Milán, Giuffrè, 1962, pp. 492 ss; T. PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni. Contenuto e limiti della distinzione*, Rivista di diritto pubblico, 1910, I, pp. 473 ss.

los constitucionalistas antes citados. La coexistencia entre estos dos principios representativos, provocó una importante contradicción entre la función de los representantes de defensa de los intereses locales, y la función de velar por las necesidades generales de la monarquía.

Para afrontar correctamente el estudio es necesario partir de un principio general metodológico que distinga entre *estatus* del representante, que en este periodo se califica genéricamente como “estatus de mandatario” de su cuerpo de elección, y *mandato* del representante, entendido como relación con su cuerpo de elección, relación que, en el periodo considerado, no siempre respondió a las características del mandato de Derecho privado.

Distinto de cuanto dicho hasta el momento es la cuestión de que uno de los objetivos de las reuniones parlamentarias fuese el de someter al soberano y al gobierno reclamaciones, peticiones y quejas contra los abusos y las injusticias de la administración (*quaterna, cahiers, memorials...*). Quizá sea esta obligación de exponer al soberano las protestas y peticiones, y de insistir para conseguir que fuesen tenidas en cuenta, lo que tradicionalmente se ha considerado un mandato imperativo. Pero el *mandato* del representante no se agota en estos reclamos y no prejuzga la cuestión principal de que el procurador fuera parte de un ente constitutivo de derechos y deberes de la colectividad.

3. EL SURGIMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN

Es en la baja edad media la primera vez que se habla de representación no sólo con un significado simbólico, sino como una forma de ejercer funciones públicas, y por tanto de organización y distribución del poder. Por ello afirman Rousseau y Montesquieu que la representación es una institución medieval, precisamente para señalar que el sistema de organización surgido de la Revolución francesa, y que también se llama representativo, lo es en un sentido opuesto a la idea medieval de representación, contra la que precisamente reacciona. Esta idea es la de representación como delegación, y responde a determinadas prácticas y elaboraciones teóricas que surgieron en época tardomedieval y que pueden agruparse en eso que Walter Ullmann ha llamado, de una

manera un tanto imprecisa, pero muy eficaz a efectos expositivos, la “concepción ascendente del poder” (10).

Los presupuestos que se suceden a partir de finales del siglo XIII para dar lugar a la idea medieval de representación, son los siguientes:

1) *La emergencia de la idea de comunidad*. La propia dispersión y fragmentación medieval del poder permitieron el surgimiento de ejemplos reales de autogobierno como las comunidades del aldea, las primeras ciudades, las órdenes religiosas o el movimiento asociativo. Las causas que explican el surgimiento de estos centros de poder son varias, pero pueden resumirse en el clima de cierta movilidad y lucha social con que saluda la época bajomedieval los intentos de concentración del poder de algunos reyes y grandes señores: es el caso de las rebeliones de campesinos, de la predicación ambulante de algunas sectas heréticas o del apoyo que los reyes buscaron en estas nuevas comunidades autogobernadas para reafirmar su poder frente a los señores (11).

El propósito básico de estas comunidades es el de controlar su propio destino a través del reconocimiento de su libertad colectiva y de la asunción del poder de impartir justicia y de gobernar sus actividades. Así, la idea de comunidad responde a nuevas formas de organización social, donde el elemento fundamental no es definir los derechos de los individuos miembros de la comunidad sino, por el contrario, definir el estatus jurídico de la comunidad y, por ende, el del individuo en términos de su participación en la entidad colectiva (12). En este sentido, y a salvo de lo que matizaremos después, las comunidades autogobernadas se incorporan a la organización estamental como colectivo y no según el estatus individual de sus miembros. Así, el de comunidad es un concepto que engloba tanto a gobernantes como gobernados

(10) W. ULLMANN, *Historia del pensamiento político de la Edad Media*, trad. De Rosa Vilaró Piñol, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1992, pp. 13-20.

(11) Cfr. C. DE CABO, *Teoría histórica del estado y del derecho constitucional*, vol. I, Barcelona, PPU, 1988, pp. 262-263.

(12) J. QUILLET, *Community, counsel and representation*, en J. H. Burns (ed.), “The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350-c.1450”, Cambridge University Press, 1988, p. 525.

en un estatus jurídico común que refleja una cierta concepción orgánica del cuerpo social.

A partir del siglo xv esta visión comunitaria de la sociedad será la base de la elaboración del concepto de reino como encarnación de la comunidad en la persona del rey y comenzará de esta manera el camino hacia el absolutismo.

2) *La recepción del pensamiento aristotélico*. La emergencia de las prácticas comunitarias de autogobierno sentaron las condiciones materiales de recepción de los supuestos básicos de la doctrina aristotélica. La asunción del naturalismo aristotélico supone aceptar una concepción de la naturaleza humana como poseedora de sus propias leyes e instituciones, opuesta a la idea de naturaleza ideal corrompida por el pecado propia del platonismo agustiniano. En esta naturaleza se basa la comunidad política, cuyo origen es igualmente natural, lo que permite, aún manteniéndose durante toda la Edad media la idea del origen divino del poder real, negar la posibilidad de una explicación sobrenatural de las instituciones políticas.

Por otra parte, la dificultad de una traducción exacta y precisa del término *koinoia* en los distintos usos que de él hace Aristóteles (13), provoca una relativa imprecisión en su utilización por los comentaristas: se traduce indistintamente por *comunitas* y por *civitas*. De esta suerte muchas veces el término “comunidad” se confunde con el de su organización reglada, perfecta (*civitas*), de manera que el derecho comienza a contemplarse como el principio constitutivo de la misma comunidad, como ocurre en Santo Tomás de Aquino.

Otra consecuencia de la recepción de la doctrina aristotélica a la luz de su interpretación pauliana, es la concepción orgánica de la comunidad, lo que tendrá importantes consecuencias en el desarrollo de la idea de representación.

(13) Cfr. R. A. GAUTHIER y J. Y. JOLIF, *L'Ethique à Nicomaque*, Lovaina, Editions Nauwelaerts, vol. II, pt. 2, 1958-59, p. 696.

3) *La recepción del derecho romano*. Paradójicamente, el derecho romano supone la modernización del derecho medieval. El derecho romano resulta funcional al proceso de unificación del poder en el rey a través del concepto de *Lex regia*, y además aporta un modelo lógico, racional y general que permitía dar solución a problemas que quedaban fuera de la casuística y el particularismo del derecho consuetudinario medieval. Así, el derecho romano se convierte en el modelo del nuevo derecho gracias, en gran medida, a la influencia de las nuevas universidades italianas, particularmente la de Bolonia. Sin embargo, el derecho sigue sintiéndose como patrimonio de la comunidad y, por tanto, no puede modificarse sin el asentimiento de los miembros de la misma (14), asentimiento que comienza a sentirse que puede ser prestado por representantes de la comunidad.

Sobre estos presupuestos, el surgimiento de la idea de representación se produce a través de un proceso que puede entenderse que bien se extendió de las comunidades religiosas a las organizaciones ciudadanas (15), bien de un proceso paralelo e intercomunicado en ambos tipos de comunidades.

Las aportaciones del derecho canónico al desarrollo de la idea de representación se resumen en la máxima *quod omnes tangit ab omnibus approbetur*, regla de gobierno de las comunidades religiosas que proviene de la institución privada romana de la tutela y que los canonistas toman del Código justiniano (5, 59, 5, 2) de forma descontextualizada, para pasar después a la organización ciudadana (16). La regla comienza a aplicarse en una época en que se está produciendo una síntesis entre las exigencias del origen divino del poder, en consonancia con lo cual no puede hablarse propiamente de “representación” sino

(14) C. DE CABO, *op. cit.*, p. 275.

(15) Es la idea de L. MOULIN, *El ejecutivo y el legislativo en las órdenes religiosas*, Revista de Estudios Políticos, n. 106, julio-agosto 1959, pp. 103-127.

(16) Sobre el principio canónico del *quod omnes tangit ab omnibus approbetur*, cfr. G. POST, “A Romano-canonical maxim quod omnes tangit, in Bracton and in early parliaments”, en *Studies in Medieval Legal Thought. Public Law and the State*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1964, pp. 163-238. Sobre su incidencia en el nacimiento de las dietas y asambleas, cfr. L. MOULIN, *El ejecutivo y el legislativo...*, *op. cit.*, pp. 103-127.

únicamente de delegación divina, y las consecuencias de las concepciones “ascendentes” del poder. Otro elemento de complejidad reside en el hecho de que la exigencia de unanimidad que parece indicar la máxima, se cohonestaba mal con una sociedad fuertemente jerarquizada como la medieval, además de las implicaciones que ello tiene sobre la propia idea de comunidad, concebida como un cuerpo de individuos orgánicamente constituido, y sobre la idea de *consensus* como principio básico de gobierno.

Si todos los electores están de acuerdo (unanimidad), entonces los representantes mandatarios no pueden sino tener una función meramente ejecutiva. Pero parece que las funciones que efectivamente desempeñaron los representantes medievales, difícilmente pueden reducirse de esta manera. M. V. Clarke ha señalado cómo, al menos en Inglaterra e Irlanda, la idea de representación implica la de sustitución de una parte por el todo, y afirma el carácter propiamente político de los cuerpos representativos y, por tanto, que su función específica era la de crear o modificar el derecho (17). No se pueden obviar las implicaciones jerárquicas que en la teoría y en la práctica tiene la preferencia por la idea de mayoría, que en este contexto no consiste sólo en un problema de cantidad, sino de calidad, que se expresa en la fórmula *maior et sanior pars* tomada del Digesto (41, 2, 1). Así, una minoría en términos aritméticos puede considerarse una mayoría en términos de *maior et sanior pars* (18) y verse así la comunidad reducida a la voz de un grupo reducido de la misma.

El nacimiento de la idea de representación en las comunidades ciudadanas está indisolublemente unido a la institución del consejo (o condejo) (19) que tiene un significado distinto en la monarquías inglesa y francesa, por un lado, y en las ciudades del norte de Italia, por otro. En las primeras consiste en un órgano asesor del monarca formado por *sapientes* y *boni homines prudentes* elegidos por el propio rey. En las ciudades italianas, tiene un sentido de asamblea, de grupo que confor-

(17) M. V. CLARKE, *Medieval Representation and Consent: A Study of Early Parliaments in England and Ireland, with special reference to the Modus Tenendi Parliamentum*, Oxford University Press, 1936, reimp. 1964, pp. 278 ss.

(18) J. QUILLET, *op. cit.*, pp. 557-558.

(19) J. QUILLET, *op. cit.*, pp. 545-554.

ma la administración permanente de la comunidad y que representa a todo el cuerpo de ciudadanos. Puesto que la idea de pacto que subyace al orden feudal lleva aparejada la de *consensus* entre rey y reino (20), se plantea el problema de distinguir entre *communis consensus*, término que indica que la decisión debe ser conforme a la voluntad expresada, y *commune consilium*, donde la opinión general expresada por los miembros del consejo se toma en consideración, pero sin obligación por parte del poder superior (rey/podestà) de actuar conforme a ella (21).

Ambas expresiones gradualmente adquirieron el mismo significado, de manera que el consejo adquiere un valor especial como portavoz de la opinión de las personas afectadas por la decisión de la autoridad. En este contexto, los *sapientes*, elegidos originalmente por sus habilidades, se encuentran expresando la opinión general de los afectados por la decisión. En otras palabras, se convierten en representantes de los ciudadanos como un todo, pero sin haber recibido mandato alguno de aquellos. Posteriormente, se da un proceso de asimilación progresiva que los convierte en representantes de ciertos grupos de interés, proceso paralelo a la evolución del término *sapiens*, que significa tanto experto como persona con experiencia en este o aquel problema político o social. Como resultado de ello, se llevan al consejo personas de los tres órdenes sociales para dar opiniones autorizadas sobre temas que les conciernen directamente.

Desde el punto de vista doctrinal, Marsilio de Padua en el siglo XIV es el autor de la obra en que de manera más clara la idea de representación pasa a ocupar un lugar preponderante en el pensamiento político. Aquí está desarrollada la práctica política de la idea de representación que había identificado Clarke con el poder de crear, cambiar o revocar leyes: *legislatores...esse populum seu civium universitatem, aut eius valentiorum partem...* (22). Puesto que la “comunidad” es tanto

(20) J. DUNBAIN, “Government: c. 1150-c. 1450”, en Burns, J. H., *op. cit.*, pp. 518-519.

(21) P. MICHAUD-QUANTIN, *Universitas: Expressions du mouvement communautaire dans le moyen-âge latin*, Paris, J. Vrin, 1970, p. 138, nota 60.

(22) *Defensor pacis*, I, xii. 3: “*legislatores seu causam legis effectivam primam et propriam esse populum seu civium universitatem, aut eius valentiorum partem per summa electionem seu voluntatem in generali civium congregatione per sermonem expresan, praecipientem seu determinantem aliquid fieri vel omitti circa civiles actus hominum sub poena vel supplicio temporali*”.

la *universitas civium* como su *pars valentior*, que en muchas ocasiones Marsilio define de manera bastante imprecisa diciendo que puede ser uno o muchos, el concepto de legislador humano queda reducido al de comunidad en un sentido próximo al de la *maior et sanior pars*. Sólo pertenecen a la *pars valentior* las personas con responsabilidades políticas, y éstos se reducen a la *honorabilitas*, que también incluía a los clérigos, aunque éstos en el sistema de Marsilio no participaban en el gobierno ni en el consejo. De esta manera, la comunidad política de Marsilio de Padua, a través de la idea de *pars valentior*, queda reducida a un pequeño número de personas capaces de elegir a un grupo de hombres prudentes que representan al cuerpo de los ciudadanos y su autoridad: *vicem et auctoritatem universitatis civium repraesentantes* (23).

4. LA ELECCIÓN DE LOS PROCURADORES

Establecido el significado medieval de la idea de comunidad, se entiende cómo, aunque la procura otorgada al representante fuera un acto unilateral del poder municipal o de un grupo reducido de electores, la relación del representante se entendía en un sentido orgánico como representación de toda la comunidad. El origen de la relación entre el monarca y las asambleas representativas, se encontraba en la necesidad que tenía el primero de garantizar el consenso para la concesión de impuestos. Por ello, la contratación con el representante que debía asentir a esos impuestos, se entendía aceptada por todos los miembros de la comunidad representada, y esos representantes, como capaces de decidir por todo el reino.

En los parlamentos medievales y de la Edad Moderna, muchos intervenían *iure proprio* o como titulares de determinados cargos y dignidades, mientras que los que habían sido elegidos encontraban su título legitimador en una elección hecha no por el pueblo, sino por órganos, colegios y categorías de súbditos extraordinariamente limitadas. El parlamento estaba constituido por tres grupos de personas. Los señores de la aristocracia han sido considerados como partícipes en la sobera-

(23) *Ibid.*, I, xiii, 8.

nía y electores de los propios soberanos. Incluso donde esto no ocurría, tal orden por lo general accedía a las asambleas parlamentarias no por representación, sino por participación directa (24). El clero utilizaba la elección para representar a capítulos y comunidades. Se trataba de un acto interno de un grupo restringido, y de un auténtico mandato regulado por las normas de Derecho canónico relativas a la administración de dichos entes. Sin embargo aquí se estudiará la conexión entre representante y colegio de elección estudiando los documentos de acceso de las *ciudades, comunidades y núcleos mayores de población* a la función electoral en los Parlamentos históricos españoles e italianos.

En el caso italiano, la elección de los representantes podía ser realizada: *a)* por nobles, profesionales, comerciantes, artesanos y categorías similares a los que se reservaba la participación en el gobierno de la cosa pública; *b)* cuando los regidores de las ciudades no eran ni siquiera ellos electivos, y debían elegir a los representantes, éstos recibían sus poderes de un acto unilateral del poder; *c)* por restringidos grupos de *sapiens*.

Sobre la base de los documentos disponibles, se puede afirmar que en muchos casos la elección de los representantes ciudadanos a las asambleas parlamentarias italianas, revestía naturaleza de decisión restringida a comisiones nominadas al efecto, y formadas por *sapientes*, expertos en cuestiones de finanzas o gestores del tesoro ciudadano (*rationatores, clavarii*) (25). La elección tenía carácter de designación de los más capaces; por ello, entre los mismos *sapiens* se encontraban muchos antiguos embajadores parlamentarios (26). En estos casos, el diputado era elegido por una asamblea instantánea y fugaz, y no por un grupo homogéneo y permanente, asamblea elegida en función de sus méritos técnicos, y no en función de su carácter representativo de la comunidad. Cuando la elección se realizaba por los cargos electos del

(24) En la Sicilia de los Esvevos, se procedía a la elección interna de la persona que debía representar a cada una de las familias; cfr. A. MARONGIU, *Rappresentanza e mandato...* *op. cit.*, pp. 182-183.

(25) Cfr. A. TALLONE, *Parlamento sabaudo*, *op. cit.*, doc. 345, a. 1388; doc. 416, a. 1394.

(26) Cfr. A. MARONGIU, *Il parlamento in Italia...* *op. cit.*, p. 493.

consejo ciudadano, se trataba de una elección de segundo grado con sufragio limitado (27).

Es difícil determinar un procedimiento de elección de los procuradores en las Cortes castellanas. Probablemente existían dos o tres métodos contemporáneos (28) en las diversas ciudades con voto en Cortes, métodos de cuyo carácter democrático puede dudarse (29). Una posible periodización del proceso evolutivo de las formas de elección de los procuradores, puede resumirse como sigue: 1) Desde el final del siglo XIII a la primera mitad del siglo XIV, la elección se realizaba a través de un concejo abierto reunido por parroquias. Este concejo abierto, en un primer momento, suponía la reunión de todos los cabeza de familia de la ciudad o, al menos, de un número amplio de ellos, pero en su evolución histórica probablemente designa una asamblea mucho más restringida (30); 2) durante la segunda mitad del siglo XIV, realizaba la elección una asamblea formada por dos hombres probos de cada parroquia; 3) durante la primera mitad del siglo XV, el Regimiento, órgano de

(27) Por ejemplo, la elección celebrada en Turín el 9 de agosto de 1394 (A. TALLONE, *op. cit.*, doc. 416). Si convenía a los deseos del poder, nada impedía que los embajadores parlamentarios fueran elegidos entre los miembros del consejo, como se lee, por ejemplo, en la convocatoria de 21 de julio de 1394, que solicita el envío de «duos buenos ambaxatores ex credendariis vestri consilii» (doc. 412). Para un estudio documentado sobre el gobierno municipal y las formas de nombramiento y elección de los cargos municipales en la Italia medieval, y en concreto en la ciudad de Patí, cfr. G. C. SCIACCA, *Patti e l'amministrazione del comune nel Medio Evo*, Palermo, Scuola Tip. "Boccone del Povero", 1907, pp. 75-150.

(28) Según L. SUÁREZ-FERNÁNDEZ, "Reflexión sobre las Cortes medievales castellano-leonesas en homenaje a Juan Torres Fontes", en *Homenaje al profesor Juan Torres Fontes*, II, Universidad de Murcia-Academia Alfonso X el Sabio, 1987, p. 1653, «nunca se estableció un procedimiento regular para esta designación, de modo que encontramos el sorteo, el turno, la cooptación y la elección, aunque sospechamos que los pactos previos entre linajes eran los que aseguraban la decisión última». En la Alta Edad Media, las cartas de procura no nos dicen nada sobre el proceso de elección. Solo sabemos que en las Cortes de Sevilla de 1250, Fernando III estableció que los representantes fueran caballeros capaces de los Concejos.

(29) En el mismo sentido cfr. E. MITRE FERNÁNDEZ, "Los cuadernos de Cortes castellano-leonesas (1390-1407): perspectivas para su estudio en el ámbito de las relaciones sociales", en *Actas de las I Jornadas de metodología aplicada de las ciencias históricas*, II, Universidad de Santiago, 1975, p. 285.

(30) Ello se afirma según la evolución de las parroquias en Navarra; cfr. M. P. HUICI GOÑI, *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Madrid, Rialp, 1963, p. 97.

gobierno de la vida municipal, elegía como representantes a dos de sus miembros, probablemente por sorteo, o bien un regidor y un jurado (cargos con voz pero sin voto en el municipio), designados siempre de entre sus miembros; 4) de la mitad del siglo xv en adelante, es cada vez más común que el rey imponga la designación como representante de un determinado regidor, que no siempre era aceptado por el concejo (31), iniciándose así la lucha entre rey y ayuntamientos por el control de las Cortes.

Parece claro que, en la Baja Edad Media, los procuradores en Cortes eran elegidos por y entre los cargos administrativos de las ciudades por medio del sorteo o de la elección (32), definiéndose de esta mane-

(31) Cfr. J. CERDÁ RUIZ-FUNES, "Formas de elección de procuradores de Cortes por Murcia (1444-1450). (En torno a unos documentos de la ciudad y del rey)", en *Estudios sobre instituciones jurídicas medievales de Murcia y su Reino*, Murcia, Academia Alfonso X el Sabio, 1987. Un suceso reseñable fue el nombramiento de Juan II de Castilla como procurador por la ciudad de Murcia, por la incapacidad de regidores y jurados de ponerse de acuerdo para la elección. En la carta de procura se puede leer: «E por ende, por bien de concordia, otorgamos e conosçemos que damos e otorgamos libre e llenero e conplido poderio e bastante, con libre administraçion, al dicho señor rey, para que, por nos e en nuestro nombre e de la dicha çibdad e vezinos e moradores della, su alteza pueda tractar e concordar e otorgar cualesquiera cosas de qualquier natura que sean...» (Archivo Municipal de Murcia, Actas Capitulares 1429-1430, sesión del 1-XI-1429). Sobre el tema vid. F. DE A. VEAS ARTESEROS, "Juan II de Castilla. Procurador en Cortes por la ciudad de Murcia", en *Las Cortes de Castilla y León, (1188-1988). Actas de la Tercera Etapa del Congreso Científico sobre la Historia de las Cortes de Castilla y León (León, del 26 al 30 de septiembre de 1988)*, I, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990, pp. 353-366.

(32) Para la ciudad de Murcia, el método utilizado fue el sorteo entre los dirigentes de la ciudad hasta 1424, año en el que comenzó a aplicarse lo que los documentos llaman "elecciones". Desde entonces, regidores y jurados nombraban de entre ellos mismos a sus procuradores por el mismo procedimiento por el que se elegían los cargos fundamentales de la ciudad. En estas condiciones, el concejo abierto se limitaba a ratificar a los nombrados y entregarles la carta de procura (cfr. M. DE LOS LL. MARTÍNEZ CARRILLO, "Sobre los mecanismos de extracción de los procuradores en la baja Edad Media (el caso de Murcia)", en *Las Cortes de Castilla y León, (1188-1988). Actas de la Tercera Etapa...*, op. cit., pp. 345-346). Otras ciudades, como Burgos y Cuenca, consolidaron en el siglo xv un procedimiento de elección de procuradores que, en el primer caso, anulaba la intervención del rey, mientras que en el otro lo facilitaba. En ambos casos, los representantes eran elegidos por y entre la clase dirigente de la ciudad, pero, mientras en Burgos esta clase estaba formada por dos grupos (regidores y alcaldes), en Cuenca solo estaba formada por los regidores. De esta manera, en Cuenca la elección se realizaba mediante un sorteo limitado a los regidores,

ra un sistema oligárquico. No existe ninguna ordenanza de carácter general que regule la designación de procuradores en las ciudades, y en consecuencia, se puede pensar que existía una normativa particular, propia de cada una de las ciudades, reflejo de su poder frente al rey y de la correlación de fuerzas entre poderosos que se daba en ella. Así, la pretendida relación entre representante y comunidad representada, se convierte en relación entre representante y cuerpo de elección, cuerpo de elección que, en las experiencias históricas estudiadas, evoluciona muy pronto en un cuerpo oligárquico y, por ello, cerrado a intereses más extensos. Por ello, desde el primer momento debe quedar claro que la lógica del mandato, de la representación como relación, sirve únicamente para ciertos sujetos, singularmente para las familias de las que sistemáticamente salían los dirigentes ciudadanos, mientras que para el resto de la comunidad, el representante lo era en sentido ficticio (33), según un genérico deber del procurador de defender los intereses de la comunidad representada.

divididos en dos grupos, cada uno de los cuales elegía a su candidato, investido por el Concejo; en Burgos, la *Ordenanza de Villimar* organizó a regidores y alcaldes en pequeños grupos llamados cuadrillas. Cada convocatoria del rey a Cortes, una de las cuadrillas de cada grupo, alternativamente, elegía un procurador, que era investido oficialmente por una reunión del Concejo. Cuando este procedimiento se acordó, regidores y alcaldes juraron no pedir al rey ni a ningún otro hombre de poder una carta de procura como favor personal, de suerte que la intervención del rey en Burgos es casi inexistente desde 1446 en adelante (cfr. Y. GUERRERO NAVARRETE y J. M. SÁNCHEZ BENITO, “La Corona y el poder municipal. Aproximación a su estudio a través de la elección a procuradores en Cortes en Cuenca y Burgos en el siglo xv”, en *Las Cortes de Castilla y León, (1188-1988). Actas...*, op. cit., pp. 381-396). Desde la Reconquista y durante todo el siglo xvi, la designación de los representantes en Cortes de Granada, se realizó por y entre los regidores de la ciudad; desde 1498 y, por lo menos, hasta 1520, a través de sufragio (Archivo Municipal de Granada, Actas Capitulares del 30-III-1498; s. d. de noviembre del 1499; 22-III-1502; 30-X-1517 e 24-II-1520). Solo desde 1566 en adelante se puede verificar en un documento la designación de procuradores por sorteo (Archivo Municipal de Granada, Acta Capitular del 10-XI-1566). Sobre la utilización del sorteo en el reino de Navarra durante la Edad Moderna y su combinación con el concejo abierto, cfr. M. P. HUICI GOÑI, op. cit., pp. 98-110, 119-121, 125-132.

(33) Kelsen habla de “ficción jurídica” respecto de la representación en dos sentidos: como “representación legal” y como mistificación ideológica para esconder la situación real y hacer creer que el pueblo es el legislador. Aquí, el término ficción viene utilizado en el segundo de las acepciones referidas; cfr. H. KELSEN, *Teoría general del Derecho y del Estado*, op. cit., pp. 345 y 346, nota 60.

5. EL MANDATO ESCRITO COMO DOCUMENTO DE PROCURA Y EL INSTITUTO DE LA *PLENA POTESTAS*

La reflexión histórica advierte que los mandatos escritos deben concebirse exclusivamente como instrumentos de legitimación del representante, no asimilables a negocios de mandato regulados por el derecho privado. Quien fuese presentado en el parlamento no a título personal, sino por designación de otros, se presentaba en la asamblea con un documento de nombramiento, es decir con un mandato formal. Este documento no debe confundirse con el tipo de negocio jurídico del mismo nombre; servía para legitimar y admitir como válida la participación en el parlamento de los representantes.

Gaines Post ha estudiado la naturaleza (al menos formalmente) judicial de las primeras asambleas, en el sentido de que la convocatoria a cortes se consideraba igual que las citaciones a comparecer en juicio. Las comunidades convocadas tenían que comparecer ante el rey y ante la corte o su consejo por medio de representantes idóneos. Debían obedecer ni más ni menos que como súbditos que hubieran sido llamados a juicio. Partiendo de esta naturaleza judicial de las asambleas, ni las instrucciones sobre la actitud a adoptar ante las peticiones regias, ni las reclamaciones que debía hacer el representante, eran consideradas contrarias a la concesión ritual de plenos poderes, ya que éstos otorgaban la facultad de concluir y servían para la perfección de las deliberaciones, es decir, servían a un objetivo de índole procesal. Con o sin expresas cláusulas o instrucciones separadas, los representantes cumplían sus funciones de concurrir con otros delegados a la conclusión de negocios de importancia general (y de hacer que la decisión final fuese, en la medida de lo posible, lo más ventajosa para sus constituyentes). Por ello, la autoridad no consideraba tales medidas ilegales, sino en la medida en que pudieran perjudicar la solicitud o unanimidad de las decisiones; de esta manera les otorgaba valor de consejos o relaciones entre constituyentes y mandatarios inoperantes hacia el exterior (34).

(34) G. POST, "Plena potestas and consent in Medieval Assemblies. A study in Romano-Canonical Procedure and the Rise of Representation (1250-1325)", en *Studies in Medieval... op. cit.*, pp. 381 ss, 390. La relación de procura, con el pasar del tiempo, se extendió

Estas procuras redactadas por escrito en la forma debida, eran un documento muy importante, porque de ellos se desprendía la idoneidad de la asamblea para hablar y actuar en nombre y por cuenta de todos los súbditos. Por ello, el control por parte de los funcionarios del soberano no se limitaba a comprobar la regularidad del mandato y la identidad del enviado parlamentario, sino que tenía que poner de manifiesto la capacidad concedida a este último de votar, consentir, aceptar, etc. Esta praxis debía evitar que en cualquier momento las comunidades representadas se arrogasen el derecho de rechazar lo actuado por sus propios representantes. En este orden de cosas, resulta clara la preocupación de los soberanos por solicitar que las comunidades designaran personas expertas y sabias, cuya opinión fuese respetada por la comunidad designante (35). El *consilium* solicitado por el soberano, muchas veces se refería a cuestiones generales, por ello, lo que el rey pedía a los más capaces que las comunidades eligieron para representarlas, era valorar no tanto los intereses de la comunidad representada, cuanto los de todo el reino, y esto es un argumento a favor de la consideración medieval del parlamento como representante de todo el reino en los términos

desde el ámbito del derecho privado al ámbito procesal, y constituyó la base jurídica de las primeras formas de representación de las comunidades laicas y religiosas y, por tanto, de la representación política. Ejemplo del cambio producido se encuentra en la convocatoria de Inocencio III en 1200, de «probos y discretos» «*responsales nuntii o procuratores*» de algunas ciudades marquesanas, con plenos poderes («*plenaria potestas*») para discutir («*tractare*») y dar *consilium* para el restablecimiento del orden turbado y para reconocer la obligación de las respectivas comunidades para con el contingente militar y para con el pago del tributo o censo (pp. 91-162).

(35) La hermandad de Medina del Campo en 1284 determinó que los dos hombres probos que debían ser enviados a las Cortes tenían que ser «los mas entendudos e meiores e mas sin sospecha que teman de Dios et amen pro de la tierra». La hermandad de Valladolid en 1295 también resolvió enviar «los meiores del logar» (ambos ejemplos en J. F. O'CALLAGHAN, *op. cit.*, p. 72). Otras veces se requería que fuesen de una determinada extracción social, como ejemplifica una ley de Juan II de Castilla de 1429, que exigía que los procuradores fueran «personas honradas, y no sean labradores ni sesmeros» (*Nueva Recopilación*, lib. 6, tit. 7, ley 4), o las peticiones de las Cortes de la segunda mitad del siglo XVI en adelante, solicitando que la admisión de las ciudades con derecho a voto se restringiera a «personas muy honradas», sin rastro de sangre judía, originarios de Castilla y de sus ciudades, y que fuera excluido quien «aya tenido tenda pública de trato y mercanzía, ni aya sido oficial de officio mecánico» y quien «trataba en officios de obrages de paños y sedas ni lencería» (*Actas de las Cortes de Castilla*, *op. cit.*, 2, p. 453, petición 50, 1566; 3, p. 401, petic. 74, 1570; 5, p. 53, petic. 39, 1576; 15, p. 739, 22-XI-1598; 16, p. 666, petic. 61, 1598).

cualitativos con que se define el concepto de comunidad. Con ello se pone de manifiesto que, si bien el origen de la relación representativa surge del instituto privado de la procura, ello se produce precisamente para poner de manifiesto el carácter no originario sino delegado de los poderes del representante.

Hay otros argumentos contra la concepción privada de la representación medieval y moderna, argumentos referidos a la actitud que se esperaba del representante si surgían cuestiones desconocidas previamente. Podía darse que en este caso el representante tuviera la obligación de consultar a aquellos que le habían nombrado antes de tomar una decisión, o podía ser que el representante pudiera determinar libremente su posición en la asamblea según las cuestiones sobre las que había que decidir.

Si el mandato medieval hubiera sido un verdadero negocio de naturaleza privada, el mandatario que se enfrentara a cuestiones nuevas no previstas por el mandante, habría tenido la obligación de pedir instrucciones siempre que fuera posible. Esta obligación del representante de referir y consultar a la comunidad constituyente, provocaba no pocas disfunciones en el funcionamiento de las asambleas medievales: ello sólo hubiera sido posible con gran retraso en la discusión y deliberación de las cuestiones sobre las que el soberano solicitaba *consilium*. Con la evolución de la sociedad estamental, la difusión de esta obligación se reduce debido a la emergencia de principios como la *plena potestas* (*poder cumplido* en Castilla) y la *omnimoda potestas* (36). El instituto

(36) Según G. Post, *op. cit.*, p. 91, hacia el final del siglo XIII, las comunidades mandaban al parlamento representantes con “plenos poderes”, con lo que estaban capacitados para expresar eventualmente el consenso de los representados con las disposiciones reales. «“Plena potestas” meant simply that the proctor fully represented his principal, so that the latter’s right was brought into issue» (ivi). «“Plena potestas” in ordinary judicial procedure signified the litigants’ full acceptance of, or consent to, the court’s decision of the case» (p. 110). El autor encuentra el origen de la difusión del instituto de la *plena potestas* en el ámbito de las asambleas representativas (antes de que Enrique III de Inglaterra solicitase delegados en el Parlamento con plenos poderes en 1263), en la convocatoria de las asambleas papales e imperiales: poderes de los representantes en la Dieta de Roncalia, o bien «when the generalisimun Charter of the Dominican Order met at Paris in 1228, it was attended by twelve provincial priors, each of whom was accompanied by two “deffinitors” and “deputies” of the provincial charter, wich had conferred “potestas plenaria” on them» (p. 109). De la segunda mitad del siglo XIII en adelante, el uso del instituto de la *plena potestas* fue frecuente (p. 110).

de la *plena potestas* de los miembros electivos del parlamento: «meant the acceptance of the right and power of the ruler to summon ask for information, and demand consent to measures decided for “the common good and safety”» (37). Ya a mediados del siglo XIV se ponía de manifiesto la toma en consideración, por parte de los representantes, de intereses generales, o por lo menos más amplios que aquellos de la comunidad que los había designado (38). La noción de *plena potestas* desarrollada por la doctrina jurídica del siglo XIII, en relación con los representantes, no se refería solo a la capacidad de éstos para actuar en la negociación de los impuestos con el soberano independientemente de un vínculo imperativo con la comunidad representada, sino que antes y sobretodo quería indicar que el representante tenía plenitud de título para asumir empeños en nombre de la comunidad, y que tales empeños no serían desatendidos por ésta.

En consecuencia, la *plena potestas* era una forma de que el soberano se asegurase que los empeños contraídos por los representantes serían respetados por las comunidades representadas (39). En este sentido, no se puede afirmar que la *plena potestas* vulnerase la lógica del mandato imperativo, ni se puede sostener que entrara en la lógica de la representación nacional. La *plena potestas* significa jurídicamente que no existe representación implícita en el mandato del representante medie-

(37) G. POST, *Plena potestas and Consent... op. cit.*, p. 161.

(38) También en Francia, en 1302, Felipe el Bello invitó a los representantes «plenam et expressam potestatem habentes» a los Estados Generales celebrados en París (G. PICOT, *Documents relatifs aux États Généraux et Assemblées réunis sous Philippe le Bel*, Paris, Imprimerie Nationale, 1901, p. 2). En el periodo inmediatamente sucesivo (Estados Generales de Tours de abril y mayo de 1308) tuvieron confirmación fórmulas como «*plena, generalis, et libera potestas; plena et libera potestas et speciale mandatum*», o bien «*generalis potestas et speciale mandatus*» (p. 497). En 1295, la ciudad española de Lorca nombró «especiales é generales procuradores e legítimos personeros», dándoles «todo nuestro poderío cumplido», con el compromiso de llevar a cabo todo aquello que los representantes acordasen en su nombre; en 1304, Salamanca confirió plenos poderes a «dos procuradores suficientes é abundantes» para jurar mantener la paz entre Castilla y Aragón. Con estos y otros ejemplos se puede afirmar que en las Cortes se presumía la *plena potestas* (poder cumplido) de los procuradores para obligar a los electores a cualquier medida adoptada en su nombre (O'CALLAGHAN, *op. cit.*, p. 72).

(39) Cfr. al respecto G. POST, *op. cit.*, p. 157; D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 8-9.

val; que sus actos, para producir efectos jurídicos en la esfera jurídica de los representados, necesitaban del consenso de éstos, pero implica que el consenso se da *pro futuro*, definiendo de esta manera una situación de poder del representante para la tutela de los intereses del tercero, en este caso del monarca en tanto que encarnación de la comunidad del reino. Lo que verdaderamente interesaba a la corona no eran los poderes del representante, sino el consenso de los representados sobre lo que se decidía en el parlamento, y es en este sentido en el que las asambleas medievales y modernas se consideran reunión entre rey y reino. Más adelante veremos cómo en Castilla, si bien continuaron existiendo formalmente los plenos poderes, los representantes no gozaban del consenso de las ciudades de elección, y cómo las Cortes se convirtieron en un instrumento vacío, un órgano sin posibilidad de imponer sus decisiones a los súbditos.

6. EL MANDATO IMPERATIVO COMO FORMA NO REPRESENTATIVA DE ORGANIZACIÓN. LA EXPERIENCIA DE LAS CORTES CASTELLANAS EN LA EDAD MODERNA

En cualquier caso, la experiencia de las Cortes castellanas durante la Edad Moderna se desvía de las afirmaciones hechas hasta el momento. Por ejemplo, en las ciudades de Burgos y Cuenca, los mandatos eran concedidos exclusivamente para la discusión de los extremos contenidos en la carta real de convocatoria (40), y se obligaba a los procuradores a mantener continuos contactos por carta con la ciudad sobre el desarrollo de las negociaciones (41), así como a obtener nuevos poderes si surgían nuevas cuestiones (42). Lo mismo ocurría en Granada (43). El instru-

(40) Archivo Municipal de Cuenca, leg. 189-6, fol. 27 ryv. (cit. por Y. GUERRERO NAVARRETE y J. M. SÁNCHEZ BENITO, *op. cit.*, p. 383).

(41) Archivo Municipal de Burgos, Libros de Actas., 1398, fol. 82v. (*ibidem*).

(42) Archivo Municipal de Burgos, *Ibid.*, fol. 89v. (*Ibidem*). En todo caso, la fuerte independencia de los representantes de la ciudad de Burgos de las elecciones reales, creó una sólida unión con su comunidad de origen, una conciencia muy arraigada de dónde estaba su legitimación y su fuerza, difícil de encontrar en otras ciudades castellanas.

(43) Cfr., por ejemplo, Real Provisión de 20 de enero de 1560 (Archivo Municipal de Granada, leg. 1923) o el Acta Capitular de 11-XI-1566.

mento a través del cual las ciudades consiguieron evitar el carácter pleno de los poderes concedidos por ellas mismas, fue el juramento del *pleito homenaje*, que era condición indispensable para la concesión de poderes por parte de las ciudades (44). Mediante este juramento, el representante se comprometía a seguir ciertas instrucciones: mientras duraran las Cortes no podía solicitar ni recibir ningún favor regio, ni conceder servicio alguno sin consultar antes a la ciudad y sin haber obtenido el permiso de ésta (45). Consecuentemente, la forma plena del «poder cumplido, libre, llenero y bastante» (46) exigido por el rey en las convocatorias –digamos, la forma “constitucional” del poder del procurador– no era satisfecha por las ciudades por dos motivos: de una parte, al final del siglo XVI, las cortes se convirtieron en el órgano de gestión de la fiscalidad real, principalmente después de que, en 1590, el impuesto de los *millones* llegara a ser la principal fuente de ingresos de la Corona. El hecho de que los criterios de las Cortes y de las ciudades sobre la concesión no coincidieran casi nunca, hizo que Corona y ciudades lucharan por el control de las Cortes, porque lo que allí se decidía obligaba a todas las ciudades de Castilla. De otra parte, durante este proceso las ciudades no solo habían perdido el control sobre la nómina de sus propios procuradores, realizada muchas veces según los deseos del rey, sino también el control de los procuradores en el curso de las sesiones, porque al menos desde principios del siglo XVI, los procuradores tenían que jurar el secreto de las deliberaciones al inicio de las Cortes, así como no divulgar nada de lo que fuera tratado en la asam-

(44) Por ejemplo, Archivo Municipal de Valladolid, *Libro de Actas*, 24-IV-1592 y 18-IX-1611.

(45) M. CABALLERO VILLA y E. PEDRUELO MARTÍN, “Relaciones ciudad-procuradores-rey: Valladolid, 1592-1621. El control de los procuradores”, en *Las Cortes de Castilla y León, (1188-1988). Actas de la Tercera Etapa, op. cit.*, p. 480; cfr. también A. IRVING THOMPSON, “Cortes y ciudades: tipología de los procuradores (extracción social, representatividad)”, en *Las Cortes de Castilla y León en la Edad Moderna. Actas de la Segunda Etapa del Congreso Científico sobre la Historia de las Cortes de Castilla y León (Salamanca, 7-10 de abril de 1987)*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1989, pp. 208-221. Según este autor, las instrucciones y el juramento eran impuestos a los procuradores por un núcleo de seis o siete ciudades en cada una de las Cortes de la Edad Moderna. Soria, Valladolid, Salamanca y Sevilla lo hicieron en todas las cortes de las que tenemos noticia entre 1563 y 1623; Cuenca lo hizo en el 80%, Jaén en el 60% y Córdoba en la mitad (p. 209).

(46) Como se lee en el documento de las *Actas de las Cortes de Castilla*, Madrid, 1866-1902, I, pp. 5-9, 12-XII-1562.

blea, ni comunicar con sus respectivas ciudades de origen, sin expresa licencia real (47). Así, durante el reinado de Carlos I y Felipe II, las ciudades y los procuradores sostenían que los poderes eran limitados, si no en la forma, sí al menos en la sustancia. De esta manera, el concepto de procura que estaba detrás de los poderes concedidos, no consistía en una delegación representativa en una junta del reino, sino el mandato de una comunidad particular para una reunión de las ciudades.

Las procuras se presentaban a la asamblea y los procuradores tenían que jurar si habían recibido instrucciones o limitaciones. La Corona respondía ordenando el retiro de las mismas, lo que era obedecido normalmente por las ciudades retirando una instrucción cada vez, y dejando el pleito homenaje para lo demás (48). Ante esta situación, la Corona intentó atraerse el favor de los procuradores ofreciéndoles cargos y servicios del rey, así como la concesión de ciertas mercedes. La acción del rey también llegó al interior de las ciudades, a través de la venta de los oficios de regidor, y las protestas y quejas de las ciudades al respecto son constantes.

Dicho todo esto, se entiende porqué Post considera la *plena potestas* «more a principle of judicial process than of political consent»; «was not a symbol of object surrender to the will of the monarch. It was used partly because all interested parties had the right to be summoned, for by law and custom the government could do anything extraordinary without consultation and consent» (49). Si las Cortes fueron expresión de la cooperación entre rey y reino, fueron también expresión del consentimiento permanente que significa la *plena potestas*; este consenso otorgaba al procurador una situación de poder independiente, un estatus de representante. En el momento en el que las Cortes se convirtieron en órgano de gestión de la fiscalidad real y se aumentaron los impuestos, es decir, en el momento en el que las Cortes se convirtieron en un órgano administrativo, los grupos dirigentes de algunas ciudades en las que la oligarquía se definía por su peso económico, y no por sus

(47) Cfr. I. A. THOMPSON, *op. cit.*, p. 208.

(48) *Ibidem*, p. 210.

(49) G. POST, *Plena potestas and consent...*, *op. cit.*, p. 162.

relaciones con el monarca, miraban con preocupación cómo el crecimiento de los impuestos pudiera atacar los privilegios de sus ciudades, entendidos en términos patrimoniales. A estos grupos ya no les bastaba el dominio sobre la ciudad para producir consenso, sino que necesitaban dominar el órgano en el que, a mayoría de los votos, se determinaban los impuestos. La representación no tenía ya el carácter de universalidad, sino que el medio de protección de los privilegios de cada ciudad se convierte en una representación particular. La ciudad no quiere ser ya representada en un órgano de transacción y consenso, sino que quiere estar presente con su voto en un órgano de confrontación con las pretensiones del monarca.

La realidad política de la nueva relación entre Cortes y ciudades se expresa en una nueva fórmula legal. Desde 1590 se crean los conceptos de “voto decisivo”, para referirse al consenso determinante de las ciudades, y de “voto consultivo”, para hacer referencia al voto de las Cortes (50). De esta manera, desde un punto de vista “constitucional”, el procurador no es ya representante de su cuerpo de elección, porque las ciudades consiguen ser “independientes” de las decisiones de los procuradores desde 1618, año en el que se prohíbe a las Cortes, a su Diputación o a cualquier otro órgano, dispensar, revocar o interpretar

(50) La defensa de esta diferenciación por lo general era anónima, planteada por el reino en general, aunque se pueden encontrar ejemplos particulares, hechos por una sola ciudad. Algunos ejemplos de uno y otro se pueden encontrar en *Actas de las Cortes de Castilla, op. cit.*, XVIII, p. 565, 29-XII-1599, cuya fórmula fue que el reino «acordó de conformidad que ante todas cosas hace protestación de que ninguna de las cosas que tratarse y acordare cerca del dicho servicio que se ha de hacer a S. M., ni lo que los caballeros procuradores de estas Cortes dixeren y votaren en él, no obligue a las ciudades, villas y lugares que ellos deben y pueden gozar, sino que sólo ha de ser para dirección de lo que se trata, para que cuando llegare a consultarse con las ciudades por los votos consultivos de los procuradores de estas Cortes, den el que tuviere de ellas, porque se les ha de dexar, como se les dexa, libres sus votos decisivos, sin que queden obligadas a pasar por lo que en los votos consultivos dixeren sus procuradores, y con que todos queden y estén libres para que cuando se haya de votar decisivamente pueda cada uno dar el voto que su ciudad o villa le ordenare, aunque sea en contrario de lo que en los votos consultivos hubieren dado, porque todo lo que se tratare y platicare ha de ser para escribirles y darles cuenta de todo y hacer que lo ordenaren, y no en otra forma y manera, y que en todos los votos que los dichos procuradores dieren en este negocio sea visto, y en cada uno inserta esta protestación»; XXIV, p. 512, 28-II-1608.

cualquiera de las condiciones puestas al impuesto de millones sin el consentimiento de la mayoría de las ciudades con derecho a voto; voto que se configura como “voto decisivo” de las ciudades.

Al final del reinado de Felipe II, la distinción entre voto consultivo de las Cortes y voto decisivo de las ciudades, estaba sólidamente asentada en la opinión política, aunque las formas legales no hubieran cambiado: continuaba la misma forma de los poderes, y el reino reunido en Cortes seguía considerándose el instrumento jurídico de concesión formal de los servicios del reino al rey. Sin embargo, la desvalorización del consenso era clara: las instrucciones limitadas que inicialmente eran impuestas a los procuradores por parte de una minoría de ciudades, se habían extendido implícitamente a todos los representantes, y los procuradores no podían concluir ninguna cuestión sin que les fuera ordenada una concreta solución por parte de las ciudades.

Ello no significa, sin embargo, una debilitación de la actividad de las Cortes. El régimen fiscal de los millones provocó un papel mucho más amplio y activo de las Cortes. Su intervención en la administración del Tesoro, en la aprobación de la contabilidad, en el examen de las cuentas del reino, en la adjudicación de los gastos etc., provocó las quejas de los ministros del rey, que veían los cada vez más amplios poderes de las Cortes como una usurpación de sus funciones (51), y miraban con preocupación la enorme duración de las asambleas, con el costo que ello comportaba para el Monarca. El enfrentamiento de las ciudades con el Rey y los procuradores, terminó en una intervención de las Cortes en el gobierno, así como en su sometimiento a las ciudades. Así las cosas, el reinado de Felipe IV inició la lucha de la Corona por recuperar su propia libertad de maniobra, restablecer su propia dirección sobre la administración del Tesoro y asegurar la obediencia del Reino.

(51) Cfr., por ejemplo, la respuesta que el Consejo del Tesoro da al Rey a raíz de una consulta de las Cortes de 3 de septiembre de 1617: «... V. M. en esto y en las cosas semejantes deve proceder con la severidad justa y decente de su autoridad real, de manera que se entienda que los dichos procuradores de Cortes, ni otra persona alguna, tiene poder de censurar las acciones de su rey y señor (...) y pidiéndole, como por el dicho memorial se le pide (...) que de razón de los efectos en que lo ha distribuido (...) sería dar ocasión a que se censure por quien no tiene ni deve atribuirse autoridad para ello, ni es justo ni decente que lo haga» (Archivo General de Simancas, PR, 89, f. 223, cit. por I. A. THOMPSON, *op. cit.*, p. 215).

Se convocaron Cortes en enero de 1632, teóricamente para declarar príncipe heredero al Infante D. Baltasar Carlos; sin embargo, en la convocatoria se prohíben las instrucciones particulares a los procuradores, así como el juramento del pleito homenaje. El rey argumentaba, según la opinión de su Consejo, y citando leyes de Alfonso XI y del Libro II de la Nueva Recopilación, que el mero consenso de los procuradores servía para conceder servicios sin la confirmación de las ciudades (52). De esta manera, las Cortes se convertían en Cortes de los procuradores, y las ciudades en meros ejecutores de los decidido en Cortes. Por una decisión de tipo autoritario, se verifica un cambio “constitucional” y, no siendo ya las Cortes institución representativa de los intereses de las ciudades, se dio forma legal a la separación institucional entre Cortes y ciudades. Mientras antes el voto decisivo pertenecía a la mayoría de las ciudades, ahora pertenecía a la mayoría de los votos individuales de cada procurador *in solidum*, provocando que durante el siglo XVII las Cortes buscaran soluciones generales y uniformes a los problemas de la monarquía, aunque éstas fueran contrarias a los intereses de las ciudades de elección.

Pero romper la unión entre procuradores y ciudades, significaba separar las Cortes de su apoyo en el Reino y quebar su posibilidad de actuar como articulador de la unión entre Rey y Reino. Que las Cortes estuvieran dominadas por los ministros del Rey no significaba una mejor administración del Tesoro, mientras que sí conllevaba que las Cortes no pudieran dar ninguna función útil al Tesoro real. La reacción local fue la de reclamar el “voto decisivo de toda la comunidad” para la concesión de nuevos impuestos y servicios, frente al voto decisivo de las Cortes. Como la representación no pertenecía ya a las ciudades, ¿por qué intentar recuperar para ellas el órgano representativo? Era mejor dejar a ese órgano la proroga de los servicios corrientes o de los que ya se habían concedido, e intentar recuperar la fuerza de las ciudades para la concesión de nuevos tributos, abandonando el viejo principio de que ningún tributo era legítimo si no había sido concedido por el Reino reunido en Cortes. El objetivo era suspender las Cortes y volver

(52) *Actas de las Cortes de Castilla, op. cit.*, 55, p. 363. Los procuradores debían acudir con poderes de sus respectivas ciudades para «consentir, otorgar, hacer y concluir decisivamente todo lo que en dichas Cortes se propusiere, sin que sea necesario consultarles en ninguna de las dichas materias».

al voto de las ciudades porque, en tanto que las Cortes se reuniesen, las ciudades no habrían podido defender sus intereses sin estar allí representadas. De esta manera, junto a una administración del Tesoro que no había mejorado, los votos individuales de las ciudades ahora significaban la totalidad territorial del reino, sea en la esfera representativa, sea en la administrativa, no quedando a las Cortes ninguna función para la que fuese necesaria su intervención. La primera suspensión de las Cortes se produjo en los años 1643-1645, y después de 1665 parece aceptada y definitiva. Ello significaba la restitución del voto definitivo a las ciudades y la solución al problema representativo.

7. LOS MANDATOS NO PLENOS: INSTRUCCIONES Y LIMITACIONES DEL MANDATO EN LA EXPERIENCIA PARLAMENTARIA DE LOS REINOS ITALIANOS

La historia parlamentaria italiana no se ha desarrollado a través de criterios representativos netos y homogéneos. No se puede afirmar que la regla del mandato libre y pleno (*omnimoda potestas*) siempre haya estado en vigor, pero tampoco que la regla general haya sido el mandato imperativo (53). Por tanto, habrá que comprobar si cada res-

(53) Según Marongiu (*Il parlamento in Italia... op. cit.*, p. 495), el mandato imperativo, que hace del mandatario un *nudus minister*, un simple ejecutor, no tuvo en los parlamentos italianos sino raras y esporádicas aplicaciones. Quizá el único de control permanente ejercitado sobre los representantes parlamentarios es el de la *Tretzena de Cort*, sobre los representantes de Cálari. Era éste el órgano principal de la ciudad en lo relativo a los negocios parlamentarios, siendo los representantes meros portavoces y ejecutores de lo dispuesto por este órgano. En Cálari, como en Barcelona respecto a las Cortes catalanas, se concedió un régimen jurídico especial para la tutela y la representación de los intereses ciudadanos en sede parlamentaria. Si en Barcelona existía la *Ventiquatrene de Cort*, que debía dirigir la acción de los representantes, en Cálari regía una *Trezena* o *Tretzena de Cort*. Antes de la apertura de las sesiones, se procedía a la elección de estos trece hombres probos entre los más ancianos y estimados de la ciudad; éstos tenían la función de aconsejar al *Sindaco* y al *Giurato in capo*, representantes de la ciudad junto a otros cuatro *giurati*. Los representantes no podían votar cuestión alguna sin el consejo y deliberación de la *Tretzena*. Ésta se reunía en una habitación contigua a la del *Stamento Reale*, y se la tenía continuamente informada por uno u otro delegado, pudiendo dar inmediatamente órdenes y consejos a los delegados. La convocación y decisión de este órgano se retenían necesarias para la perfección y regularidad de las decisiones de todo el estamento de las ciudades.

tricción, para tener eficacia jurídica, derivaba del acto del otorgamiento de poderes. Si no es así, se puede afirmar que la delegación de voluntad constituía, en los parlamentos medievales italianos, la esencia misma del mandato, mientras el encargo dado a los miembros del parlamento de presentar quejas o reclamaciones no tenía sino un carácter accesorio.

En la experiencia parlamentaria del Reino de Cerdeña, los mandatos ocupan una parte bastante notable de los volúmenes que recogen los actos de los Parlamentos generales o Cortes de Cerdeña. En las procuras, los consejos ciudadanos y los hombres probos de las ciudades, como en los capítulos de las órdenes religiosas, declaraban fiarse plenamente de la pericia, diligencia, capacidad y ciencia del representante o representantes que habían sido elegidos. Se redactaban con formas idénticas, y la costumbre imponía fórmulas fijas de carácter obligatorio (54), de forma que se invalidaban los mandatos que no las contuvieran (55). Las mismas procuras solían atribuir a los procuradores todos los posibles poderes y facultades, de iniciativa y de adhesión, de juicio, de decisión y de voto, para cada objeto que se pudiera proponer o deliberar en el parlamento. Además de la promesa de tener por definitivo y válido cualquier voto de los representantes, junto a la corriente estipulación del compromiso del cuerpo ciudadano de responder de la acción de sus representantes y de la validez de las obligaciones contraídas por éstos con los bienes de la ciudad, se declaraba explícitamente haber querido excluir cualquier limitación de la autonomía e independencia del electo (56). También se encuentra un ejemplo de autorización al

Cfr. *Atti del Parlamento di Sardegna*, vol. 9. fol. 597; vol. 18, fols. 1192, 1401; vol. 24, fols. 2365, 2374, 2375, 2415; A. MARONGIU, *I parlamenti di Sardegna nella storia e nel diritto pubblico comparato*, Roma, A.R.E., 1931, pp. 58-59.

(54) *Atti del Parlamento di Sardegna*, vol. 19, fols. 488, 511; vol. 17, fol. 48.

(55) En el parlamento de los años 1641-1643, la procura entregada por la ciudad de Bosa al representante don Pietro Delitalia, contiene poderes no regulares y no conformes a los habituales. El *Viceré* obligó al *Podestà* y a los consejeros, bajo pena de 100 ducados para cada uno, a rehacer el mandato conforme las formas y poderes acostumbrados (*Atti del Parlamento di Sardegna*, vol. 17, foll. 48 e 116).

(56) Cfr. *Atti del Parlamento di Sardegna*, vol. 10, fols. 200, 208; vol. 17, fols. 78, 82, 84, 86, 92, 109, 595, 736; vol. 19, fols. 113; vol. 21, fols. 340, 343, 427; vol. 23, fol. 1399.

representante para añadir al mandato todo aquello que le pareciera más oportuno para un mejor ejercicio de su oficio (57).

En una experiencia histórica de este tipo, la presentación de *memoriali* o *quaderni* al *Viceré* y al soberano, más que una obligación, era una facultad concedida a los representantes entre el resto de facultades reconocidas en los mandatos. Por ejemplo, en la procura otorgada por los consejeros y probos hombres del Consejo Mayor de Castellaronese para el Parlamento de los años 1641-1643, se encargaba al representante, entre los más amplios poderes, que «recordase los servicios prestados por la ciudad y, si lo consideraba oportuno, presentase las memorias hechas y firmadas por los consejeros» (58). La inserción de las notas referentes a las memorias no transformaba ni modificaba la esencia y el alcance de los mandatos parlamentarios, concebidos sin limitación jurídica.

No tan radical es la experiencia del Parlamento de Piamonte y Saboya, Parlamento que está muy marcado por el ejemplo y los procedimientos de los Estados Generales franceses, por lo que se diferencia del resto de los parlamentos históricos italianos (59). En muchos documentos se encuentra una doble sesión parlamentaria: una primera, en la que los “embajadores” de las ciudades escuchaban las propuestas y peticiones gubernativas, cambiaban opiniones con otros intervinientes

(57) Cfr. *Atti del Parlamento di Sardegna*, vol. 19, fol. 516.

(58) *Ibidem*, vol. 17, fol. 587.

(59) Según Marongiu (*Rappresentanza e mandato... op. cit.*, p. 188), es la comparación de las asambleas medievales italianas con los Estados Generales franceses y sus *cahiers* lo que provocó la afirmación de la presencia del mandato imperativo en los poderes concedidos a los representantes. Pero los Estados Generales eran «asambleas extraordinarias», «fuori da ogni ordine giuridico» «in cui pareva si dovesse ogni volta decidere un cambiamento essenziale nell'ordinamento dello Stato» que no fueron el modelo de parlamento medieval (T. PERASSI, *op. cit.*, p. 462). Entre las funciones principales de los Estados estaba la expresión de las quejas del estamento representado; de esta manera, los *cahiers* estaban destinados a fundirse en un único *cahier* que cada uno de los estamentos presentaba al soberano en el curso de las sesiones de la asamblea (p. 463). Esto era posible porque en Francia, los Estados Generales no eran la única forma de representación política: junto a ellos, subsistía la “asamblea de notables” que –sobre todo desde que los Estados no fueron convocados durante mucho tiempo después de la reunión de Tours de 1484– ejerció las funciones consultivas generales de dar *auxilium et consilium* al soberano, realizadas generalmente por los parlamentos.

y volvían para referir a los dirigentes de la ciudad, con la obligación de volver en una fecha prefijada. En esta fase los embajadores no tenían otra misión que «... *audituros et vobis relatuos que eisdem duxerimus esponenda*» (60). Una vez que terminaban las consultas locales, se nombraban nuevos embajadores, se les otorgaban los correspondientes mandatos según las necesidades y se les daban las instrucciones sobre la actitud a adoptar. Estas instrucciones autorizaban a los representantes a votar según los criterios que les parecieran más oportunos (*prout et videbitur*), o bien autorizaban a votar lo que pareciera ser opinión general (61), o bien bajo ciertas y determinadas condiciones (62); también autorizaban a votar contra las peticiones gubernativas a no ser que el príncipe admitiera determinadas condiciones, o no votar a favor bajo ninguna condición (63). En este último caso el voto del representante, más que el resultado de sus valoraciones personales, es la expresión de los órganos deliberativos de los respectivos ayuntamientos, que actuaban no sólo como colegios electorales, sino como órganos expresivos de la voluntad general también en el ámbito parlamentario.

También en el Parlamento sabauo se encuentra la promesa por parte de las ciudades de ratificar y llevar a cabo lo decidido por los propios representantes, aun cuando estos hubieran actuado como lo consideraran oportuno («*prout prudentie et sapientie sue melius videbitur, citra tamen preiudicium libertatum, pactorum et franchisiarum ac statutorum predictae civitatis...*») (64). Es importante que, para el colegio electoral ciudadano, la plenitud de los poderes no se veía afectada por el hecho de que se entregase a los embajadores memorias e instrucciones particula-

(60) A. TALLONE, *Parlamento sabauo...op. cit.*, doc. 331, año 1387.

(61) *Ibidem*, doc. 362, a. 1391 («... *prout aliis ambaxiatoribus patrie videbitur melius convenire*»); 398, a. 1393, donde el Consejo de Moncalieri permite a sus embajadores negociar con el príncipe Amadeo de Acaia sobre la base de las concesiones hechas por otros ayuntamientos; 1443, a. 1399; 1784; a. 1461 («... *et faciat prout tota patria deliberabit*»); 1791, a. 1461 («... *et facient circa pedita quidquid fuerit comune oppinionis ipsorum ambassiatorum in largendo donum petitum et requisitum*»); 1805, a. 1461 («... *faciat prout alii facient et prout melius poterit*»).

(62) *Ibidem*, doc. 422, a. 1395.

(63) *Ibidem*, doc. 1903, a. 1465 («... *non consenciat alicui subsidio dando aliquo modo*»).

(64) A. TALLONE, *Parlamento sabauo... op. cit.*, doc. 1786, a. 1461.

res, dando al final la ciudad a sus representantes «... *plenum liberum et generale mandatum, cum plena, libera et generali administratione*».

Por tanto, los mandatos parlamentarios de los embajadores piemonteses se formulaban: *a*) como pleno mandato de aceptar las peticiones del príncipe. Era ésta la fórmula que el soberano esperaba y, a pesar de la plenitud del mandato, representaba un auténtico mandato imperativo («para obedecer»; «para consentir»; «para aceptar»...); *b*) con plenos poderes absolutos (*prout ei, o eis, videbitur*); *c*) con el encargo de discutir junto a los otros representantes y de decidir con ellos del mejor modo; *e*) con poderes formalmente plenos, pero limitados de hecho por la obligación de atenerse a instrucciones o memorias especiales; *f*) con mandato imperativo, es decir con la obligación de seguir determinados comportamientos (órdenes de no conceder un subsidio mayor de cierta suma, o de no concederlo sino bajo ciertas condiciones, etc...).

En el Parlamento del Friuli (Patriarcado de Aquileia), los ayuntamientos más importantes y más antiguos, tenían las obligaciones comunes de la organización feudal, pero tenían el derecho de impedir que su régimen jurídico fuese modificado sin su concurso. El hecho de que las ciudades fuesen gobernadas por *Gastaldi* u otros funcionarios de nómina patriarcal, no impedía que los «nuncios» en el Parlamento fueran elegidos por éstos, pero también por los miembros del consejo ciudadano, y generalmente de entre sus componentes. Los mandatos eran generalmente ilimitados, y sólo por excepción se verifican declaraciones de no poder votar sin consultar primero con el respectivo consejo ciudadano (65).

(65) Cfr. P. S. LEICHT, *Parlamento friulano*, vol. II, Bolonia, Zanichelli- Accademia dei Lincei, 1955, donde se encuentran tres ejemplos: doc. XLI, anno 1437: el Consejo de la ciudad de Cividale da a sus enviados la misión de presentarse y escuchar en el Parlamento de Udine de 7 de abril, y después de volver a informar («*audiant ea quod proponentur in dicto parlamento et tunc referant in consilio*»); doc. XLIX, a. 1439: el Consejo de Cividale manda dos oradores al Parlamento con la misión de cerciorarse del humor y de las intenciones del resto de «compatriotas» y expresar parecer contrario a la concesión de la *taglia*; doc. XCIX, a. 1470: varios embajadores ciudadanos solicitan al *Luogotenente* poder presentarse a referir ante sus consejos ciudadanos, para lo que solicitan la concesión de un *respectum* de ocho días; cfr. también docs. CLXXXV, CCXLII e CCXLIII.

8. CONCLUSIÓN. LA DISTINCIÓN ENTRE REPRESENTACIÓN EN VIRTUD DE MANDATO FORMAL Y MANDATO IMPERATIVO

Estas experiencias históricas permiten afirmar, en primer lugar, que en Italia y España existía una distinción entre representación en virtud de mandato (formal, escrito) y representación con mandato imperativo, que prescribe no sólo los límites, sino incluso los modos de actuación del encargo. El primer caso fue normal y caracterizó siempre la participación en los antiguos parlamentos italianos de las personas que no estaban llamadas a intervenir *iure proprio*, por razón de la dignidad o de la función; el mandato imperativo no tuvo sino esporádicas y –excepto en Piamonte– modestas manifestaciones. En las asambleas medievales italianas, el mandato escrito es constitutivo de una situación de poder del diputado que le permite actuar libremente como representante de la comunidad de elección, poseedor de la *plena* o de la *omnimoda potestas* que servía como garantía de su función para el poder ejecutivo. Era esta la norma general en los Parlamentos de Friuli y de Cerdeña, y se encuentran abundantes ejemplos en las experiencias castellana y piamontesa. En consecuencia, no siempre la delegación de voluntad se acompañaba automáticamente de instrucciones. Ya hemos visto como el mismo mandato imperativo, es decir la obligación de adoptar un determinado y preciso comportamiento respecto a ciertas cuestiones, habría podido limitar, pero no excluir, una cierta autodeterminación en la conducta del representante. Es más, muchas veces, como puede leerse en los ejemplos citados de las Cortes castellanas, los mandatos limitados o imperativos fueron un intento de sobrepasar el orden jurídico en vigor en situaciones de agitación o de crisis política. Con todo ello es posible una visión más orgánica de los parlamentos medievales y modernos que aquélla que limita sus funciones al examen y aprobación de las propuestas de tributos presentadas por el monarca. Ello es coherente con el hecho de que el representante lo es de una manera ficticia o meramente implícita respecto a la mayor parte de la comunidad representada, mientras que respecto al restringido colegio electoral, con cuyos miembros puede establecer una relación estricta con los condicionantes propios del mandato imperativo, existe una continuidad de intereses por pertenecer representante y colegio al mismo grupo social, lo que hace innecesaria una mayor restricción de poderes, salvo para evitar la corrupción del representante a través de favores o mercedes.

La lucha por la actuación de un mandato imperativo frente a la costumbre procesal de la *plena potestas* es, al menos por lo que se refiere a la historia de las Cortes castellanas de la Edad moderna, la lucha de las ciudades por ejercitar por sí mismas el voto en las asambleas, por tanto la lucha no por un tipo de representación —definida por la estrecha relación entre mandantes-electores y mandatario-electo—, sino la lucha para conseguir el fin de la representación y definir el perfil institucional del reino a través de una cámara en la que se confrontan el poder del rey y el de las ciudades, actuando éstas de forma directa por medio de su propio voto, decidido por los órganos de gobierno de la ciudad. Esta organización no necesita de la representación para llevarse a cabo, no necesita de diputados a los que se confiere un cierto estatus dentro de una asamblea, porque los depositarios directos del poder —en este caso del voto—, son los que lo ejercitan directamente. En esta situación, es el monarca quien representa los intereses del reino en abstracto, y los grupos dirigentes de las ciudades *presentan* sus propios intereses particulares, para lo que no es necesario ningún órgano intermedio. Así, las instituciones se adecúan al tipo de conflicto que pueden expresar: el que se da entre la *honorabilitas* y el nuevo grupo de poder de las ciudades.

Frente a ello, es necesario un cierto consenso, un consenso permanente entre los intereses particulares y la actuación de los diputados, representado en el instituto jurídico de la *plena potestas*, para poder considerar las asambleas medievales y de la Edad Moderna como auténticas expresiones de la unión entre rey y reino para la expresión del bien colectivo, para la determinación de la voluntad propia de esta unión, distinta de las voluntades particulares de sus miembros y de las voluntades particulares de los grupos representados. En otras palabras, es necesario no actuar el mandato para que exista una voluntad del reino declarada por una asamblea.

En las asambleas estudiadas, el mandato responde a un principio organizativo según el cual son las ciudades, las corporaciones y los estamentos los que, a través sus propios órganos dirigentes, actúan directamente su propia voluntad frente a la voluntad del monarca, mientras que el consenso implícito que significa el instituto de la *plena potestas* responde a otro principio organizativo, según el cual se confía

la gestión de los intereses privados a un procurador en una asamblea cuyo objetivo, como reunión de todos los poderes del reino, es declarar la voluntad de todo el reino, es decir, expresar aquello que será ejecutado como voluntad común. Sólo en este caso se puede hablar de relación entre representante y representados, y siempre limitado a grupos sociales poderosos y restringidos.