LA TRANSFORMACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA: LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN Y EL MANDATO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL COMO ESTADO DEMOCRÁTICO

Pedro Martínez Ruano

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objeto el estudio de la representación y el mandato en el Estado constitucional como estado democrático.

A este respecto, una vez apuntados los aspectos históricos y conceptuales deberemos centrar nuestra exposición en el análisis de la conformación de dichas instituciones en nuestro ordenamiento constitucional y los principales retos a que dicha cuestión se enfrenta en la actualidad.

No podemos obviar que en el momento presente la ciudadanía demanda más democracia, más participación. Y ello nos aboca, inevitablemente, a la consideración de otras formas de participación que no han formado parte del cuerpo clásico de los derechos de participación política ni de la esencia de la democracia representativa, pero cuya activación se hace en la actualidad necesaria y conveniente.

Así las cosas, en primer lugar abordaremos desde un punto de vista histórico y conceptual la representación política.

1 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En este sentido podemos entender que en relación a la representación política[1] semánticamente "representar" significa sustituir, actuar en lugar de, o en nombre de

[1] La representación política es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan y argumenten, los temas y los intereses que les son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo sitúa en un órgano de discusión y decisión.
El significado originario de la *representación política* hace referencia a la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que

alguien. De ello se deriva que la representación política ofrece la posibilidad de controlar el poder público atribuido a quien no puede ejercerlo en persona, como es el pueblo. Ahora bien, la representación la podemos entender en dos sentidos distintos, como articulación del procedimiento democrático, o como actuación simbólica, de tal modo que en el segundo de los sentidos serviría para simbolizar a toda la comunidad.

En su primigenia conformación constitucional, en el marco del Estado liberal la representación sería una forma de compensación participativa a los ciudadanos y un compromiso de sujeción del poder a ciertas reglas. Pero como conocemos, las técnicas de representación tienen su origen histórico en la edad media, pero con criterios orgánicos y corporativos y con sujeción a mandato imperativo, donde el sujeto representado es un colectivo, el estamento, la corporación o la ciudad, que designa a su representante vinculando su actuación a unas instrucciones, exigiéndole responsabilidades por su incumplimiento y haciéndole objeto de revocación en su caso. Para la teoría política medieval "esa *universitas* del pueblo se entenderá únicamente representado por el Señor, el Monarca que, a través de figuras como la *traslatio* o la *concesio*, se convertía, en virtud del *pactum* entre el monarca y el pueblo en *maior populo* o *maior príncipe*"[2]. Y los representantes serán, en todo caso, mandatarios de aquellos sujetos que trasladan al Monarca las instrucciones recibidas.

Frente a esta tradición, que incluye además el absolutismo como modelo político desvinculado del control de los súbditos, y contra la teoría de la democracia

---

debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal e institucional de que se trate. Demostrando que es el más capacitado y competente para defenderlos por encima de otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera.

En la actualidad el término de *representación política* contiene varias condiciones y presupuestos:

1) Es una relación de muchos, decenas, miles, millones, con uno, que es su representante.

2) Los representados ceden su confianza –mediante el *voto* libre y voluntario– a la acción y la competencia del representante.

3) El representante actúa en nombre de otros.

4) Y lo hace a condición de trabajar en interés de los representados.

5) Sociológicamente, la *representación política* también supone ciertas afinidades, características comunes, entre ambas partes: el elegido es "representativo" de una comunidad, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. En otras palabras, el representante es el portador de los rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad.

6) La representación también alude a una relación numérica: se dice que una comunidad o un partido está sobre o sub-representado de acuerdo a su cantidad o influencia; esto es, la representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman a un órgano de gobierno. Así se ha fraguado una definición fuertemente prescriptiva: que los *votos* se traduzcan en una representación justa, equitativa y proporcional de los escaños.

7) Finalmente, representación tiene un contenido cualitativo extraordinariamente importante (y por desgracia suele ser también el más descuidado): su valor selectivo. El acto de elegir representante, incluye la selección, pues en condiciones democráticas, la comunidad o el electorado, tiene frente a sí varias opciones, candidatos o partidos que ofrecen representar de mejor manera a sus intereses. Quien subrayó primero este rasgo de la *representación política* fue Marsilio de Padua, en la temprana fecha de 1324: los *major pars* (los muchos) debían elegir al *valentior pars* (el más capaz), para los asuntos comunes, los asuntos que atañen a la comunidad.

[2] DE VEGA, P. Significado constitucional de la representación política*,* ***REP****,* núm. 44, 1985, p. 26

directa o de la identidad, que pretende suprimir la diferencia entre gobernantes y gobernados, el liberalismo se basó en el principio de la representación individual estableciendo una medición institucionalizada permanente entre los ciudadanos y el poder.

Toda la construcción liberal giraba en torno al individuo y a la nación como unidad ideal, sin que los grupos intermedios suscitasen otra opinión que el rechazo común por ser causa de amenaza tanto de la libertad individual como de la unidad nacional[3]. Correlativamente a ellos, sólo se consideraban legítimos los intereses particulares de los individuos, accionados por individuos, y por el interés colectivo de la nación, que se consideraba único, personificado por el Estado, pero no los intereses de las organizaciones. Por tanto no había, ni podía haber, dados los supuestos del sistema, una representación de los grupos intermedios, entidades desconocidas tanto por el Derecho como por las praxis constitucionales del tiempo, como, al menos en los primeros tiempos, por la realidad histórico social[4].

Así, nada tiene de extraño que en la concepción liberal del pasado siglo la gran legitimidad parlamentaria sea la legitimidad de la razón, la legitimidad de la verdad, la legitimidad de la justicia. Y que fuera el propio TOCQUEVILLE el que hablara de una soberanía de la razón, de una soberanía de la justicia vinculada, por supuesto, a una soberanía del derecho. Y así, se explica que se construya un modelo ideal de parlamentarismo que pudo tener su evidente grandeza y que pudo servir para los esquemas decimonónicos[5].

Como vemos, la filosofía individualista del derecho natural, que inspira a los revolucionarios franceses y americanos, introdujo nuevos elementos en la teoría de la representación. Según este punto de partida teórico, el individuo tiene derecho a intervenir por medio de representantes en la conducción de los asuntos públicos. De tal modo que si la nación "es un cuerpo de asociados viviendo bajo una ley común y representado por una misma asamblea legislativa", la representación por estamentos de los viejos estados o Cortes medievales ya no es válida. La soberanía reside en la nación y es encarnada por la Asamblea Nacional, que define y expresa la voluntad general.

[3] PORTERO MOLINA, J. A. Sobre la representación política, ***RCEC***, núm. 10, 1991, p. 101.
[4] GARCÍA PELAYO, M. ***Las transformaciones del Estado contemporáneo.*** A. U. Madrid, 1977, pp. 111 y ss.
[5] DE VEGA, P. **Parlamento y opinión pública,** ***El Parlamento a debate***. FCEPC, 1997, p. 184.

Por tanto, la representación emana de individuos "libres e iguales", cuya decisión racional selecciona a los gobernantes encargados de perseguir el interés general. Así el liberalismo político reconoce únicamente ciudadanos individuales, respecto de los cuales el estado neutral va a ser el instrumento unificador.

En cualquier caso, como hemos señalado, la idea de la *representación política*, en efecto, no fue un invento de los demócratas ni de la ilustración, sino que comenzó como una institución medieval de los gobiernos monárquicos y aristocráticos. Inglaterra y Suecia fueron escenario de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado: la recaudación de impuestos, las guerras y aún, en casos críticos, las sucesiones en el trono.

Originalmente, las Cortes, los Consejos Reales, los Estados Generales, eran órganos representativos de carácter "orgánico" es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal. Era un tipo de representación típicamente corporativa, y que asumía en el fondo, que no todos los hombres eran iguales y que su peso relativo en el órgano representativo tendría que ser claramente diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento.

La transformación social y económica de las sociedades europeas en los siglos XVII y XVIII cambió también la idea de la representación, para hacerla más abarcadora. Como planteaba el manifiesto de los Whigs ingleses, una representación "más completa de los intereses del pueblo...de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país...de la Corona, de los privilegios de la nobleza, de los intereses de las clases inferiores, de las colonias, de las Indias orientales, occidentales, de las grandes corporaciones"[6].

Esas presiones y esas nuevas concepciones cambiaron también la idea de la *representación política* y por tanto obligó a pensar de mejor manera la composición de las asambleas, los parlamentos y de todo el *sistema electoral*. Así, los políticos ingleses de los siglos XVII y XVIII fueron los primeros en hacerse cargo, teórica, pero sobre todo prácticamente, de las cuestiones fundamentales de la operación de la *democracia* y de la *república*.

Los llamados "niveladores", al elaborar sus exigencias de la ampliación del *sufragio* a todo el pueblo y de la necesaria sensibilidad del gobierno ante las

[6] Ibid. pp. 17-18.

necesidades de un electorado más amplio, fueron los primeros en prefigurar el desarrollo de la idea democrática de la *representación política*. En palabras de ROBERT DAHL, la *representación política* es un "invento" que vino al rescate de la *democracia*[7]: le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir.

Ese "invento" tuvo que desplegarse luego de arduos debates y no obstante la oposición de célebres detractores. En el *Contrato Social* (1762), ROUSSEAU ataca fuertemente la idea de la representación por considerar que "expropia" la voluntad del pueblo "hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que éstos les hagan sus leyes"[8]. MONTESQUIEU, sin embargo, aseguraba en el *Espíritu de las leyes* (1748) que en un Estado de gran tamaño, como el inglés, resultaba imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo legislativo, que era indispensable "escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos".

La *política* misma resolvió el debate a favor de Montesquieu: bastó una generación para que la idea de la *representación política* fuera ampliamente aceptada por demócratas y republicanos como una solución que convertía a la *democracia*, de una doctrina apropiada para ciudades-Estados relativamente pequeños, en una realidad política practicable en grandes naciones, propias de la edad moderna.

Para muchos de los grandes políticos de la época, la amalgama entre representación y *democracia* les pareció un invento maravilloso[9].

John Stuart Mill (en 1861) fue todavía más entusiasta: "...el sistema es el gran descubrimiento de los tiempos modernos, donde podemos encontrar la soluciones a las dificultades especulativas y prácticas de la *democracia*[10]". Las generaciones de políticos liberales y demócratas del siglo XIX, desde Mill[11], Sieyes, hasta Madison y Jefferson, habían llegado a una conclusión radical: resultaba obvio, que la *democracia* no podía cobrar otra forma que la de *democracia* representativa.

---

[7] Dahl, Robert. ***La democracia y sus críticos***. Paidós. Barcelona, España, 1992.

[8] Rousseau, citado por Manin, Bernard. ***Los principios del gobierno representativo***. Pp. 11, Alianza Editorial, España, 1998.

[9] Para Destutt de Tracy. **La representación, o gobierno representativo, debe ser considerada un nuevo invento...es la *democracia* que se ha vuelto practicable durante un largo periodo y un vasto territorio**. Ibid. pp. 41, 1992.

[10] Mill, John S. ***Del gobierno representativo***. Tecnos, Madrid, 1985.

[11] Y así, en apoyo del régimen democrático representativo, JOHN STUART MILL señalaba que, como es obvio, "el único gobierno que puede satisfacer plenamente las exigencias del estado social es aquel en el que todo el pueblo participa (...). Pero puesto que, en cualquier comunidad que exceda de una pequeña ciudad, todos no pueden participar personalmente en los asuntos públicos, salvo en pequeña parte de ellos, se deduce que el tipo ideal de perfecto gobierno tiene que ser representativo".

Otro hecho trascendente se había escenificado en Inglaterra en 1774, en el famoso alegato en contra del "mandato imperativo", que era defendido fuertemente por los intereses de los terratenientes en el Parlamento. Así, Burke es el pionero de ese cambio en la noción de la representación; en su discurso a los *electores* de Bristol afirmó que: "El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad...en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general"[12].

Así entendida, la representación no se debe a un grupo en particular sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos "libres e iguales": en el *proceso electoral*, en el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las *elecciones* son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan.

Este planteamiento resultó extraordinariamente importante para la expansión y la profundización de la vida democrática. La *representación política* dejó de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares. De tal modo que la representación se convirtió también en un instrumento de construcción de la *ciudadanía* política[13]. En donde el Estado se convierte en un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa.

Las leyes electorales y los sistemas de representación ya no se propusieron de hecho reflejar, en un cuerpo deliberante, a la realidad social, reproduciendo simplemente su división interna. La *representación política* se propuso entonces negar esa división, igualando políticamente a los representados y a los representantes, y dando

[12] Edmund Burke combate la idea de representantes que recogían y planteaban los intereses directos de clases, gremios, corporaciones o estamentos (la llamada representación orgánica), combate la concepción según la cual el representante elegido es un mero agente sujeto a las instrucciones precisas e inamovibles de sus representados, e impele a entender a los representantes como portadores también de los intereses generales de la nación.
Edmund, Burke: *Speech to the electors of Bristol*, citado por Hanna Fenichel Pitkin en *The concept of representation*, California, 1972, pág.147.

[13] Véase, Ronanelli, Raffaele: "Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo", en Forner, Salvador (coordinador): *Democracia, Elecciones y Modernización en Europa*. Cátedra, Madrid, 1997.

vida a algo completamente nuevo: la *representación política* que emana de la *ciudadanía*.

De tal suerte que el individuo y la nación se convierten en los valores fundamentales del proceso: los representados ya no son los estamentos o las corporaciones, sino individuos, iguales entre sí, con intereses particulares, pero ligados todos por un interés compartido, el de la nación.

Como señala E. Hobsbawm, "...históricamente, la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como su vehículo a los *procesos electorales* y a la construcción de la *representación política*"[14]. Por eso, la *representación política* está asociada también al desarrollo del Estado-nación, donde la celebración de *procesos electorales* a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad o de la ciudad-Estado, fueron un instrumento importante de unificación política.[15].

Estas y otras razones son las que hicieron que tras las revoluciones francesa y norteamericana se optase por un modelo de democracia representativa, ya que en ese momento histórico no se daban ni las condiciones sociales que concurrieron en la Grecia clásica, ni los presupuestos teóricos que postulaba ROUSSEAU[16].

Todo ello viene a confirmar lo que ya apuntábamos anteriormente, y lo que la realidad de las circunstancias muestra de manera inequívoca; a saber, que a partir de cierto número de ciudadanos, de ciertas dimensiones y a partir de cierta complejidad y de cierta intensidad, las tareas de dirección y orientación política de una sociedad no pueden ser llevadas a cabo por la totalidad de sus miembros adultos y capaces; y que, por

[14] Continúa Hobsbawm señalando que: Su expansión y "naturalización" ha sido uno de los factores principales de la modernización social europea -y luego mundial- al menos desde la mitad del siglo XVII. "Basta con mirar uno de los presupuestos clave: el reconocimiento, ampliación y respeto al *sufragio* entre ciudadanos con iguales derechos, para constatar que en torno a él se ha jugado buena parte de la evolución política moderna en todo el mundo. Y así, la primera Constitución escrita de la *democracia* moderna" –como la llama Huntington– el *Fundamento de Orders* en 1638, tuvo como una de sus premisas esenciales la unidad política de los ciudadanos de la ciudad de Hartford con sus pueblos vecinos, mediante la celebración de *elecciones* que conformaban un cuerpo representativo común.
Hobsbawm, Eric. ***Naciones y nacionalismo desde 1780***. Editorial Crítica, Barcelona, España, 1998, pág.43.

[15] Huntington, Samuel P.: *La tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. Editorial Paidós, España, 1994.

[16] Las tesis expuestas por ROUSSEAU en *El contrato social* gravitaron siempre frente a las doctrinas partidarias del régimen representativo. De acuerdo con la doctrina rousseauniana de la soberanía popular, al ser la soberanía inalienable, y habida cuenta de que la misma radica en cada uno de los ciudadanos, la única democracia posible es la democracia directa. No obstante, el propio ROUSSEAU se da cuenta de que, en el Estado moderno, la democracia directa es imposible y la elección de representantes surge como un mal necesario.
De tal modo, que ROUSSEAU, para proteger la parcela irrenunciable de soberanía de cada ciudadano, someterá la actuación de los representantes a dos condiciones inexcusables: 1.- Los elegidos por el pueblo como representantes no ha de tener un poder propio, de suerte que sólo puedan actuar en los términos de un mandato imperativo; y, 2.- Lo que los elegidos decidan, habida cuenta de que su capacidad es limitada debe ser siempre ratificado por el pueblo. En, DE VEGA, P. ***La reforma constitucional***, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 101 y 102.

consiguiente, es necesario designar a unos representantes que las desempeñen en su nombre[17].

En cualquier caso, hemos de señalar que la tensión entre MONTESQUIEU y ROUSSEAU, entre la democracia representativa y la democracia de la identidad, ha recorrido de una u otra suerte la historia del Estado constitucional moderno, en el que sus estructuras fundamentales se configuraron siempre sobre la base de la democracia representativa, y donde las apelaciones referendarias al pueblo, como criterio de ratificación de las decisiones de los gobernantes, propias de la democracia de la identidad rousseauniana, no han sido nunca olvidadas[18].

Así, la democracia representativa, nace de manera paulatina en el seno de los que hemos calificado como regímenes liberales, a través de una ampliación gradual del derecho de sufragio que fue en sus inicios un sufragio restringido, circunscrito en principio a determinados individuos en función de variables diversas, convirtiéndose en sufragio masculino, censitario y capacitario. De tal modo, que se puede decir que tanto la democracia directa griega como la democracia representativa liberal coincidían en su concepción aristocrática de la misma. El punto final de esa evolución sería el reconocimiento pleno del derecho al voto, sin matices, distingos u obstáculos, a todas las personas adultas capaces de una comunidad.

La democracia representativa supone, por lo tanto, el establecimiento de la "igualdad"[19] política de todos los ciudadanos a efectos de la formación de la voluntad que va a gobernar la sociedad de que se trate.

---

[17] En este sentido, Sieyes subraya: "la cantidad y la complejidad de los mismos asuntos públicos reclaman especialización, capacidades y destrezas propias. La representación se ha ganado un lugar dentro de la división social del trabajo, "en las condiciones de las sociedades comerciales modernas". En el tipo ideal de la *democracia* roussoniana los ciudadanos gozan de los conocimientos, del tiempo y de la disposición para asistir a las asambleas de deliberación de los asuntos públicos; pero en la visión práctica, histórica de Sieyes eso no puede ocurrir: los representantes son al mismo tiempo los más interesados en intervenir en la deliberación de los asuntos comunes. Decía Sieyes: "El interés común, la mejora misma del estado de la sociedad clama que hagamos del gobierno una profesión especializada"; para esta visión el gobierno representativo no es un mal menor al que debemos resignarnos, sino una forma superior de la *democracia*, más funcional, de mayor calidad y que por ello la hace más durable.
Y Sieyes, subraya otro aspecto ineludible: la cantidad y la complejidad de los mismos asuntos públicos reclaman especialización, capacidades y destrezas propias. La representación se ha ganado un lugar dentro de la división social del trabajo, "en las condiciones de las sociedades comerciales modernas". En el tipo ideal de la *democracia* roussoniana los ciudadanos gozan de los conocimientos, del tiempo y de la disposición para asistir a las asambleas de deliberación de los asuntos públicos; pero en la visión práctica, histórica de Sieyes eso no puede ocurrir: los representantes son al mismo tiempo los más interesados en intervenir en la deliberación de los asuntos comunes. Decía Sieyes: "El interés común, la mejora misma del estado de la sociedad clama que hagamos del gobierno una profesión especializada"; para esta visión el gobierno representativo no es un mal menor al que debemos resignarnos, sino una forma superior de la *democracia*, más funcional, de mayor calidad y que por ello la hace más durable.

[18] DE VEGA, P. ***La reforma constitucional***, op. cit., pp. 102 y 103.

[19] Igualdad entre las personas que tienen la condición de ciudadano.

Así, la conexión política entre la esfera del gobierno y de la sociedad produce un gobierno representativo, es decir, un gobierno electo; al elegir, la sociedad delega también la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Por eso es que G. Sartori señala que la importancia del gobierno representativo es "consecuencia de dos presupuestos de la teoría liberal: la distinción entre sociedad y Estado y la afirmación sobre el carácter delegado de la autoridad política"[20].

Pero la teoría de la *representación política* fue más allá. No solamente se consideró una solución técnicamente necesaria ante la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos para deliberar y decidir los asuntos públicos; al contrario, la teoría democrática vio al gobierno representativo como un *sistema político* esencialmente superior[21] a la *democracia* directa de Rousseau.

Así, en la segunda mitad del siglo XIX, el gobierno representativo ya no fue una opción, una preferencia teórica, un deber ser, sino un elemento esencial de todo sistema democrático. Desde entonces, el sistema democrático no pudo prescindir de las instituciones de la *representación política* [22].

De tal modo que la institución central de la *democracia* representativa pasaría a ser precisamente la *elección*, el *proceso electoral*, el acto mediante el cual se selecciona a los representantes y merced al cual el *poder* y el gobierno emergen desde el pueblo: con la decisión de los *electores*.

La progresiva eliminación de las corporaciones y los estamentos como universos de los cuales emana la representación, trajo otro cambio de gran envergadura: los Estados, los *sistemas políticos*, necesitaban nuevos canales mediante los cuales se pudiera organizar, por un lado, la participación y la representación territorial, y por el

[20] Sartori, Giovanni. ***Teoría de la democracia. Tomo II. Los temas clásicos.*** Alianza Universidad, México, 1991, pág. 363.

[21] En "El Federalista", Madison afirma que la representación tiene como efecto "refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría los capacita a discernir mejor los verdaderos intereses de su país...haciendo menos probable sacrificar las decisiones a los humores temporales o a consideraciones parciales". Manin. Op.Cit. Pág. 12, 1998.

[22] Según Bernard Manin, desde que la idea se difundió y se puso en marcha, cuatro elementos esenciales de la *representación* se han convertido en sus principios institucionales, universales y constantes:

1) Quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por *elección* periódica, con intervalos regulares.

2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto a los deseos del electorado.

3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan.

4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate

Ibid. Pág. 17.

otro, la discusión y la decisión parlamentaria. Es decir, las nuevas condiciones del gobierno representativo trajeron la necesidad de los *partidos políticos*.

Las recurrentes *elecciones* y el necesario juego parlamentario impusieron la necesidad de integrar partidos para que los *electores* pudieran contar con referentes conocidos, estables, y para que la deliberación en los parlamentos adquiriera también un orden y un horizonte nacional. Los *partidos políticos* y su legalización[23] se convirtieron así en un complemento indispensable, "un mecanismo de integración política y de mediación social característico del principio de representación"[24].

Fue así como surgió un modelo de representación totalmente distinto al que imaginó la *democracia* liberal en el siglo XVIII: los candidatos asisten al *proceso electoral* con un programa y gracias a la empatía con la organización que lo sustenta. Conforme al ideal de la *representación política* moderna, las organizaciones partidistas deben estar situadas encima de las personalidades y de los grupos de interés, deben elaborar programas globales, deben agregar intereses y ver no sólo por sus representados directos sino por la sociedad en su conjunto[25].

Progresivamente, los partidos se colocaron en el centro de los procesos de representación, electorales, y se vincularon orgánicamente a ellos, en todas partes y prácticamente sin excepción histórica[26]. Y aunque originalmente, los *procesos electorales* no determinaban la orientación del gobierno, en tanto su función era la de elegir cuerpos que controlaran las decisiones financieras de las monarquías, progresivamente, una tras otra, las facultades decisorias fueron trasladadas a las autoridades electas, sobre todo en materia fiscal; la consigna maestra de la Revolución Norteamericana "*no taxation without representation*" (no habrá pago de impuestos mientras no exista la *representación política* correspondiente) expresa la demanda por trasladar a los órganos electos decisiones claves para la vida de la comunidad. En la medida en que la participación democrática se afianzó, el gobierno, la capacidad de tomar decisiones, se depositó cada vez más en los órganos representativos, ganados mediante los *procesos electorales*.

---

[23] Estados Unidos fue el primer país que reconoció legalmente a los *partidos políticos*, en 1866. Los estados de California y Nueva York dispusieron leyes especiales para normar el procedimiento que los partidos debían seguir en la *elección* de los candidatos y en la designación de candidatos.

[24] Blanco Valdés, Roberto ***Los partidos políticos***. Tecnos, Madrid, 1997.

[25] Véase Held, David. ***Modelos de Democracia***. Alianza Universidad, Madrid, 1992.

[26] Vallés y Bosch afirman incluso que "no hay partidos mientras no hay elecciones abiertas a un número amplio de electores. Y no hay elecciones razonablemente competidas si no hay partidos que concurran a las mismas". Vallés y Bosch. Ibid. Pág. 19.

Así, se nos muestra una de las ventajas más importantes del gobierno representativo: éste se erige a sí mismo como mecanismo de control del *poder*, de los actos y de la gestión del gobierno. Es STUART MILL quien vuelve a argumentar: la forma de "gobierno ideal" es aquélla que posibilita que el "pueblo ejerza, a través de sus diputados periódicamente elegidos por él, el poder de control último"[27]. De tal modo que el diseño del gobierno representativo permite esa función esencial: establecer contrapesos al *poder* gubernamental, propiciar que las minorías, representadas en el Parlamento, puedan incidir en la vigilancia del *poder* y en la elaboración de las decisiones. Se hace, por tanto, posible la limitación del *poder*, y esa es una virtud radical de la *democracia* representativa, una que la *democracia* directa no posee.

No obstante sus múltiples debates implícitos y su sinuoso desarrollo teórico y práctico, la *representación política* es ya parte de la tradición democrática del mundo. En palabras de Giovanni Sartori, la *representación política* es "una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar...."[28].

REPRESENTACIÓN Y MANDATO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Una vez expuestas estas consideraciones históricas y conceptuales procedemos al análisis de la representación y el mandato en la Constitución española de 1978.

1 La prohibición del mandato imperativo

Así, en cuanto a la configuración de la representación y el mandato en nuestro ordenamiento constitucional, hemos de comenzar haciendo referencia a la regla contenida en el art. 67.2, por la cual se prohíbe el mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales, siendo, sin duda, la más trascendente de las contenidas en el art. 67. Se trata de la respuesta a una de las exigencias estructurales

[27] **Ibid**, Madrid. 1985.
[28] Sartori, Giovanni: **Op.cit**. Pág. 342.

vinculadas al corazón mismo de los Estados constitucionales tal y como estos surgen frente al Estado absoluto que les precedió[29].

Por todo ello, y tal como se ha explicitado previamente, los teóricos liberales y los revolucionarios que ponen en práctica aquellas doctrinas convierten la supresión del mandato imperativo en auténtico banderín de enganche de los nuevos tiempos. La explicación es lógica. Ya no hay un mero agregado de delegados inconexos. Ha surgido un nuevo sujeto: la Nación y es ésta quien, como titular de la soberanía dicta la verdadera voluntad del Estado. Siendo así, no hay una voluntad previa preconstituida o preexistente a la propia de la Nación. Los representantes con su debate, deliberación y votación, contribuyen a configurar la voluntad nacional, pero no en función de los concretos intereses de sus electores y, menos aún, en calidad de mandatarios, sino como miembros del Parlamento Nacional, auténtica expresión de la nueva soberanía.

La consecuencia lógica no se hace esperar: La prohibición del mandato imperativo va acompañada de la configuración de los votantes como cuerpo electoral cuya tarea es elegir a la Cámara pero cuya voluntad no puede predeterminar en modo alguno la libre voluntad del representante. Aún más, la firme convicción del liberalismo de que el libre debate en el Parlamento es la *conditio sine qua non* para la adopción de una decisión coherente con el interés nacional exige la más absoluta libertad del representante, que en modo alguno puede verse coartada por aprioris o mandatos esencialmente perturbadores.

Esta concepción, que en buena parte llega hasta nuestros días, bien que sometida a profundas críticas como luego se verá, tiene en nuestro sistema constitucional tres claros elementos de referencia:

Primero.- El pueblo español es el titular de la soberanía nacional y de él emanan todos los poderes (art. 1.2)

Segundo.- Son las Cortes Generales quienes representan al pueblo español (art. 66.1) y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

---

[29] Como se ha señalado, en el régimen preconstitucional la relación representativa estaba fundamentada en el modelo de base iusprivatista por el cual el representante recibía un mandato cerrado, lo cual hacía del mismo más un apoderado con instrucciones tasadas y no interpretables que un auténtico representante.

Este modelo del mandato imperativo impedía claramente el ejercicio de una acción representativa digna de tal nombre y llevaba a que las reuniones de las Asambleas absolutas (estamentales, además) fuesen más una reunión inconexa de delegados, que la auténtica sesión de un órgano unitario. Por otra parte, el conocimiento previo del mandato otorgado a los procuradores permitía a monarcas poco escrupulosos la compulsión (incluso física) sobre el representante.

Tercero.- Como consecuencia de lo anterior, la relación representativa que cada diputado o senador como miembros de las Cortes Generales tiene, proviene de sus electores, pero en el ejercicio de su función representativa no cabe la imposición de ninguna mediación ni de carácter territorial ni de carácter partidario. De ahí la prohibición del mandato imperativo.

Además el ejercicio de esta función representativa pone en juego en última instancia y tal como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional (STC 24/1990), el desempeño del derecho de sufragio pasivo contemplado en el artículo 23.2 de la Constitución e, incluso, de manera refleja el propio sufragio activo del art. 23.1.

El esquema constitucional así configurado parece coherente. Y de hecho lo sería si las circunstancias ambientales y sociales a las que se aplica fuesen las de dos siglos atrás. Sin embargo, si esto fue cierto en algún momento del liberalismo más clásico e incipiente es evidente que ha dejado de serlo no ya en los inicios del siglo XXI sino bastante antes.

En efecto, la superposición de este modelo teórico y constitucional a una realidad política que tiene su manifestación más evidente en la muy acuñada expresión de "Estado de Partidos" obliga a una reflexión mucho más honda y delicada que la que podría desprenderse de un superficial análisis lingüístico.

Si en un primer momento del constitucionalismo la prohibición del mandato imperativo libraba o desvinculaba al representante de sus votantes o electores, está claro que el problema hoy no se produce respecto de éstos sino respecto de los partidos políticos a los que no sólo pertenecen normalmente los electos sino a través de los cuales deben encauzar sus pretensiones si quieren resultar efectivamente electos. En un mundo donde los partidos políticos están directamente constitucionalizados (art. 6 CE), discutir su existencia y funcionalidad parece banal e incluso contradictorio con el propio principio del pluralismo político (art. 1.1), base del sistema democrático.

La presencia ubicua de los partidos políticos alcanza rango de primer orden en la normativa electoral. Son los partidos quienes seleccionan y presentan a los candidatos, quienes los representan ante la autoridad electoral, quienes financian las campañas electorales, quienes vigilan la limpieza del proceso y, también, quienes deciden el relevante dato del orden de las listas, aspecto trascendente cuando el sistema electoral es, (como el español) cerrado y bloqueado.

Esta posición tan evidente, y predominante de los partidos políticos lleva siempre a éstos a tener una cierta concepción de mandato imperativo respecto de sus electos.

2.- RELACIÓN REPRESENTATIVA Y MANDATO DE PARTIDO[30]

Así las cosas, la principal cuestión que ha de quedar resuelta es la configuración constitucional de la relación representante-representado en el marco del Estado de Partidos, siendo éste uno de los conceptos jurídico-políticos más debatidos y elaborados de los que se suscitan en la teoría de la democracia representativa.

Como ya hemos puesto de manifiesto, desde las primeras propuestas doctrinales del Liberalismo *clásico*[31], en las que la representación aparece como una organización que facilita a la nación a descargar en algunos individuos lo que no quiere o no puede hacer por si misma —a la cabeza Constant[32] , Blaskstone, Locke, y con matices Seiyés [33]—, pasando por el proceso de abstracción que desde diversas variantes elabora la dogmática alemana, y que concluye con la consideración de que el principio democrático se reduce a la elección de los órganos creadores del derecho[34]; y finalizando, en palabras de Garcia-Pelayo, con la *Democracia de partidos* donde éstos «... no son sólo un factor mediador entre los representantes, sino también un factor de mediatización entre el pueblo y los diputados...»[35], el bagaje doctrinal acumulado es de

---

[30] Pueden resultar de interés en esta materia las siguientes obras: A. GARRORENA MORALES: *Representación política y Constitución democrática,* Civitas, Madrid, 1991; J.
J. GONZÁLEZ ENCINAR: ***Derecho de Partidos**,* Espasa Universidad, Madrid. 1992; R
L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Sobre la irreductible dificultad de la representación política». ***Revista Española de Derecho Constitucional**,* núm. 21, 1987.

[31] Lo que aquí llamamos liberalismo clásico se corresponde con lo que Sartori[31] denomina liberalismo político, en contraposición con el liberalismo económico. «El término "liberal" fue acuñado en España en 1810-1811 y comenzó a circular en Europa en tomo a 1820 con sentido despectivo; es decir, para referirse a los rebeldes españoles de la época.» En un primer momento liberalismo y democracia aparecen separadas, debiéndose a las importantes aportaciones de Benjamin Constant y Toqueville los mayores esfuerzos para que ambos dejen de ser «enemigos».
SARTORI: *Teoría de la democracia,* «2. Los problemas clásicos», Alianza Editorial, Madrid, 1988, pp. 448-453.

[32] Constant dirá que «le systéme représntatif n'est autre chose quu'une organisation á láide de laqueUe une nation se déchaige sur quelques indivudus de ce qu'elle ne peut ou ne veut pas faire eUe-méme....Le systéme représentatif est une procuration doimée á un certain nombre d'hommes par la masse du peuple, qui veut que ses intéréts soient défendus, et ui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui—méme... De méme, les peuples, qui dans le but de jouir de la liberté qui leur cnvient, recourent au systéme représentatif, doivent exercer une surveiUance active et constante sur leurs représentants, et se réserver á des époques, qui ne oient pas séparées par de trop logs intervalles, le droit de les écarter si' Is ont trompé leurs voeux, et de révoquer les pouvoirs dont ils auraient abusé». B. Constant: *De la liberté chez les Modernes,* Collection Pluriel, 1980, p. 512.

[33] Siéyés, frente a los primeros doctrinarios del liberalismo, hace especial hincapié en que el representante lo es de la nación entera y no del grupo o distrito que lo ha elegido. También Siéyés señalará que la representación política responde a dos principios: el principio democrático y el principio de división del trabajo. Discurso de presentación del proyecto de ley de abolición de las provincias históricas y su sustitución por departamentos artificiales.
Escritos y discursos de la revolución. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 148-158.

[34] Corriente que arranca con los mentores de la teoría del órgano, Gierke, Laband y Jellinek y tiene su punto culminante en la teoría del Estado y el Derecho, de Kelsen.

[35] GARCÍA-PELAYO. ***El Estado de Partidos**,* Alianza Editorial Madrid, 1986, p. 83.

tal riqueza e importancia que la elaboración jurisprudencial de nuestro Tribunal ha pasado por momentos donde la relación representante-representado y organizaciones de intermediación cobra más o menos relevancia en función de la preeminencia de una u otra posición doctrinal.

Así, el Tribunal Constitucional español tuvo que intervenir desde un primero momento recordando la prohibición del mandato imperativo contenida en el artículo 67 y, por ende, que el art. 23.2 garantizaba que "...el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud de sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido"[36].

En este sentido, los pronunciamientos en la materia del Tribunal Constitucional se inauguran con una sucesión de sentencias frente a diversos actos en aplicación del artículo 11.7 de la Ley 39/1987, de 17 de julio, de Elecciones locales [37], y que en la práctica instauraban el mandato de partido.

De todas ellas, la dos que marcan las pautas, y que en palabras de BALLARIN IRIBARREN, sentarán las bases para toda una teoría jurisprudencial de la relación representativa[38] ", van a ser la 5/83, de 4 de febrero y la 10/83, de 21 de febrero. En ellas se deja sentado desde el primer momento que «la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legitima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata a un acto concreto de expresión de la voluntad popular.... y por tanto ... sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección de los ciudadanos» (10/83, fundamento jurídico 2.° y 5/83, fundamento jurídico 4.°). De ello el Tribunal concluye que se ha de considerar constitucionalmente ilegitima toda organización de la representación en la que los representantes puedan ser privados de su función por una decisión que no emane de los electores, razonamiento que chocaba con la facultad de los partidos para poder disponer, en determinados supuestos, de lo cargos públicos electos en sus listas electorales.

[36] STC 5/1983, reiterada entre otras en SSTTCC 20/1983; 28/1983; 29/1983 y 167/1991.

[37] El artículo 11.7 de la Ley 39/87, de Elecciones Locales, decía que «tratándose de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejaren de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior...».

[38] J. BALLARIN IRIBARREN: *Op. cit.,* p. 54. Otro interesante trabajo que comenta esta jurisprudencia, y que tendremos oportunidad de citar en otras ocasiones, es el del profesor F. BASTODA FREDEDO: «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos». *Revista Española de Derecho Constitucional,* número
21, 1987. También la segunda parte del trabajo de R. L. CHUECA RODRÍGUEZ: *Op. cit.*. pp. 186-197.

Hasta aquí los argumentos del Tribunal Constitucional se ajustan al discurso liberal-burgués de representación, con base en la Soberanía Nacional y la prohibición del mandato imperativo.

Una primera ruptura de la teoría clásica se produce, en palabras de CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, cuando el Tribunal Constitucional de forma indirecta reconoce que los sujetos pasivos de la relación representativa son los electores o el pueblo, y no la Nación en abstracto que no puede ser titular de derecho fundamental alguno[39].

Mucho más radical en este tema es el voto particular de la Sentencia 10/83, para el cual, los representantes en las democracias representativas lo son conjuntamente de todo el pueblo. Señalando expresamente que nuestra Constitución ratifica esta idea al referirse a las Cortes Generales como representantes el pueblo español (art. 66.1). Lo que hace concluir que los representantes en nuestro sistema, no lo son de todos y cada uno de los ciudadanos, «... sino que como se ha dicho es el conjunto de los representantes reunidos en las cámaras reglamentariamente convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos» (voto particular de los Sres. Latorre Segura, Diez de Velasco y Diez-Picazo, en la Sentencia 10/83, de 21 de febrero) [40].

El punto de inflexión de la jurisprudencia lo marca la Sentencia 32/85, de 6 de marzo; para la cual, en la línea del voto particular antes citado, la representación la detentan los órganos a los que la Ley se lo atribuye (fundamento jurídico 2.°). Un paso más en cuanto al cambio jurisprudencial que supone esta Sentencia es el argumento que le lleva a considerar que la adscripción política de los miembros de los órganos representativos tiene que ser considerada por las normas que regulen la estructura del órgano en el que tales representantes se integre, además de por el órgano mismo en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía (fundamento jurídico 2.°) [41].

A la conclusión que podemos llegar después de haber repasado esta jurisprudencia es la siguiente:

---

[39] F. CAAMANO DOMÍNGUEZ: ***El mandato parlamentario***. Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, p. 72.

[40] Con la misma base doctrinal de las Sentencias 5/83 y 10/83 el Tribunal Constitucional falla en las Sentencias 16/83, de 10 de marzo; 20/83, de 15 de marzo; 28/83, de 21 de abril; 29/83, de 26 de abril; 30/83, de 26 de abril.

[41] Con matices la Sentencia 36/90, de 1 de marzo. Posición que se mantiene también por el Tribunal en las Sentencias 119/1990, de 21 de junio, y la 31 /1993, de 24 de febrero.

1.° Que la Constitución y la Jurisprudencia constitucional se hacen eco, como en tantas otras materias, de las diversas posiciones doctrinales de representación.

Así, se apunta un concepto liberal-burgués de representación en el artículo 23.1 y 2, que se manifiesta sobre todo en la interpretación jurisprudencial. También en el 67.2 cuando se reconoce que los miembros de las Cortes Generales no están ligados al mandato imperativo.

Mientras que en el artículo 66.1 se introduce la representación orgánica-formal cuando se establece que son las Cortes Generales las que representan al pueblo español.

Finalmente, la constitucionalización de los partidos políticos en el artículo 6, y los argumentos jurisprudenciales sobre la relevancia de su adscripción a la hora de organizar y desarrollar su actividad los órganos de representación, que inaugura la Sentencia 32/85, de 6 de marzo, nos sitúa en lo que la doctrina ha llamado Democracia de partidos.

2° Que el concepto de representación se debe elaborar desde los enunciados constitucionales, y que dicho concepto deberá tener en cuenta aquellas normas infraconstitucionales que se ocupen de los operadores, los procesos y los contenidos de la representación.

3.° Que dada la íntima conexión de los dos apartados del artículo 23 de la CE, el derecho a participar en los asuntos públicos del 23.1, resulta indisolublemente unido al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con las requisitos que señalen las leyes del 23.2 (SST 10/83, 32/85 y 205/90 entre otras).

Ello se complementa con el hecho de que el derecho contenido en el art. 23.2 CE "...garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los ejerciten de conformidad con lo que la ley disponga" (STC 32/1985).

Así las cosas y por la vía indirecta del art. 23.2 la prohibición contenida en el art. 67.2 queda garantizada respecto de los partidos políticos.

Sucede, sin embargo, que ni los partidos políticos son una realidad extra o anticonstitucional (más bien todo lo contrario), ni es fácil explicar en términos de lógica

y de opinión pública que la pertenencia de los candidatos y electos a los partidos políticos esté excluida de cualquier tipo de efectos.

Para que la representación exista, para que funcione, el ciudadano tiene que verse "representado", o "reconocerse" en la acción del representante públicamente percibido. Ello origina una relación de confianza que puede quebrarse cuando la actuación del representante rompe esta "representación" o confianza. Señalando ejemplo de esta posibilidad es el fenómeno denominado como "transfugismo"-

Esta realidad ha originado una matización evidente en la línea general de la jurisprudencia constitucional. De esta manera: "pocas dudas pueden albergarse respecto de la necesidad de que los gestores públicos gocen de la confianza y del respeto de la gente" (STC 151/1999).

El propio Tribunal Constitucional, que recoge la supremacía en nuestro texto constitucional del mandato representativo, recuerda que: "... no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediática o indirecta en la que los representantes están vinculados al mandato imperativo de los representados..." (STC 10/1983). Es cierto que esta jurisprudencia es interpretable, más que nada en términos de *constitutione ferenda*, pero sirve para poner de relieve que existe algo más entre el elector y el electo: el partido o formación política.

No parece ocioso a estos efectos recordar que la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos recoge en su art. 8 como obligación de los afiliados la de aceptar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.

Las formaciones políticas concurren a los comicios con un programa electoral, una oferta a los ciudadanos. Hasta qué punto esta oferta vincula a los electos es algo que la jurisprudencia ha tenido que plantearse ya desde la STC 10/1983. Como se ha ocupado de señalar la STC 119/1990: "...quienes han sido elegidos para el desempeño de funciones representativas (...) han solicitado y obtenido el voto de los electores para orientar su actuación pública dentro del marco constitucional en un sentido determinado (...) Los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron, determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (...) La fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación

guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente el deber de sujeción a la Constitución que ésta misma impone en su art. 9.1, ni puede ser desconocida ni obstaculizada".

En resumen, también en la STC 27/2000, el Tribunal Constitucional ha admitido que la voluntad de los electores nucleada en torno a un programa electoral afectado por una fuerza política durante unos comicios tiene y debe tener relevancia constitucional.

Esta reflexión debe ser extraída también del papel condicionante que supone la existencia de un determinado sistema electoral, lo que ha llevado al Alto Tribunal a indicar que: "...en un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a éstos, de cocientes..." (STC 75/1985). Más tajantemente la STC 31/1993 señala que "...los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores ..."

En resumidos términos, la clara opción del constituyente por prohibir el mandato imperativo, con todo lo que de positivo tiene, requiere hoy en día una reconstrucción teórica que sirva para integrar en la relación representativa aquellas realidades que operan indudablemente en la misma y cuyo olvido o abstracción comportan el serio peligro de alejar a los ciudadanos y, en definitiva, al pueblo de la propia participación democrática.

3 PROBLEMÁTICAS RECIENTES RELATIVAS A LA CONFIGURACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL MANDATO REPRESENTATIVO

1 El nuevo supuesto de “incompatibilidad sobrevenida”.

Una vez expuesta la configuración constitucional de la representación y el mandato dedicaremos la última parte del ejercicio al análisis, de las problemáticas recientes relativas a la configuración de la naturaleza jurídico constitucional del mandato representativo, estudiando en primer lugar el nuevo supuesto de

"incompatibilidad sobrevenida" incorporado a la LOREG y las cuestiones relativas a las demandas de un modelo de democracia más participativa y directa.

Así, la principal novedad de la reforma de la LOREG radica en la fórmula prevista para evitar que el representante elegido en una candidatura de un partido declarado ilegal o sucesor o continuador de la actividad de uno ilegalizado, continúe ejerciendo su mandato. Este era el desafío fundamental que la praxis política planteaba al legislador. En este sentido, la propuesta de reforma resuelve el problema mediante un expediente que –en mi opinión- no plantea dudas de constitucionalidad.

Las dificultades para solventar esta situación se derivaban del hecho de que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el acta (de concejal, diputado…etc.) es de la persona y no del partido. El mandato del representante procede de los electores y el partido no puede provocar su terminación. Por esta razón, para un sector doctrinal, tenían difícil encaje constitucional aquellas pretensiones de privar de su cargo a todos los elegidos en candidaturas de partidos posteriormente ilegalizados, sin una previsión legal expresa, con la sola cobertura de la sentencia de ilegalización. La dificultad (que no imposibilidad absoluta) radicaba por ello, no tanto en el Texto Constitucional como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el significado y alcance del mandato representativo. E incluso, me atrevo a añadir, en una muy particular interpretación de la doctrina sentada por el Alto Tribunal.

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que esta posibilidad fue expresamente rechazada (al elaborar la Ley de Partidos) por las mencionadas dudas sobre su constitucionalidad.

Como fórmula alternativa, más sofisticada, se ha articulado un procedimiento distinto para lograr el mismo objetivo: que no haya representantes de una organización terrorista en las instituciones políticas. La propuesta acordada por el Gobierno consiste en incluir en todos los preceptos relativos a las causas de elegibilidad e incompatibilidad (6, 155, 178, 182, 203, 209 y 211) un nuevo supuesto consistente precisamente en el mantenimiento de la vinculación del electo con el proyecto criminal que fundamenta la ilegalización de una determinada formación política.

Como es sabido, la regulación del estatuto jurídico de los parlamentarios (y otros representantes) incluye el establecimiento de las condiciones que impiden ser elegido y, una vez electo, aquellas situaciones que son incompatibles con el ejercicio de

la función parlamentaria. La inelegibilidad se refiere al momento anterior a las elecciones e impide ser candidato por hallarse en una situación personal específica[42].

De todo ello se deduce que los supuestos de incompatibilidad (dejando a un lado el determinado por una condena a prisión por sentencia judicial firme o no según los casos) se refieren todos a una incompatibilidad funcional. Esto es, no se puede desempeñar simultáneamente la función representativa y otra. Desde esta óptica, no se puede negar, que el supuesto que ahora se incluye es distinto. Más que ante una incompatibilidad funcional estamos ante una incompatibilidad política.

El precepto modificado señala que:

> Serán incompatibles las personas electas en candidaturas presentadas por partidos, federaciones o coaliciones, declarados ilegales con posterioridad por sentencia judicial firme. La incompatibilidad será firme salvo que el electo formule una declaración expresa e indubitada de separación y rechazo de las causas por las que ha sido ilegalizado su partido.

Con ello, por un lado, se introduce una previsión legal expresa para privar de su cargo al representante, y por otro, esa previsión no consiste en un automatismo sino en un supuesto de "incompatibilidad sobrevenida" que deja en manos del electo la opción de conservar o no el acta. De esta forma, la ilegalización del partido no conlleva la pérdida automática del cargo, lo que, según algunos autores, podría contradecir la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza, significado y alcance del mandato representativo. Ahora bien, la ilegalización del partido determina que si el electo desea conservar su acta, tenga que manifestar de forma clara su desvinculación de un proyecto que por su carácter violento y antidemocrático fue declarado ilegal. Esto es, se acepta que el electo conserve su acta, pero no de una manera incondicional. El electo por un

[42] El artículo 6 LOREG recoge una larga lista de causas de inelegibilidad. Entre ellas debe destacarse el ejercicio de distintas funciones públicas: miembros de la Familia Real, Tribunal Constitucional Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, Altos cargos ministeriales, Magistrados, Jueces y Fiscales en activo, militares y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad…etc. También los condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad y los condenados por terrorismo, rebelión, o delitos contra las instituciones del Estado aunque la sentencia no sea firme.
La incompatibilidad, como es bien sabido, incide en un momento posterior a la celebración de las elecciones y consiste en que el parlamentario electo no puede encontrarse en ninguna situación que, de acuerdo con la Ley, le impida desempeñar al mismo tiempo el mandato representativo. En el caso de que concurra alguna causa de incompatibilidad deberá optar por una de las funciones incompatibles y renunciar a la otra. Si no ejerce la opción se entiende que renuncia al escaño. Las causas de incompatibilidad son las de inelegibilidad (art. 155.1 LOREG) a las que se añaden otras dos. Según el artículo 67. 1. CE "nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso". Y, finalmente, el art. 155 2. LOREG introduce un nuevo listado: ejercicio de cargos vinculados a entes y empresas públicas.

partido posteriormente ilegalizado puede así continuar ejerciendo su función representativa con la única condición de que se desvincule del proyecto político criminal bajo cuyas siglas concurrió a los comicios.

Ahora bien, no podemos olvidar en ningún caso que el condicionante establecido en la LOREG contraviene frontalmente el derecho a no declarar sobre nuestra propia ideología y creencias reconocido en el art. 16 de la CE.

Establecido esto, lo que no podemos soslayar es el hecho de que nos encontramos ante un supuesto de incompatibilidad de naturaleza sustancialmente distinta a los hasta ahora existentes. Ya que, como hemos señalado, los supuestos previstos hasta ahora eran todos de "incompatibilidad funcional", mientras que el nuevo supuesto que nos ocupa, constituye un caso de "incompatibilidad política".

2.- Democracia directa y democracia participativa.

No podemos finalizar la presente exposición sin hacer referencia, aunque sea breve a las cada vez más fuertes demandas sociales de más democracia directa y más democracia participativa.

Si entendemos como democracia directa al conjunto de instrumentos que posibilitan a la ciudadanía la participación en los procesos políticos de toma de decisiones sin necesidad de intermediación alguna.

La democracia participativa consistiría en una serie de instrumentos o mecanismos jurídicos cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo y la voluntad de complementarla haciéndola más participativa al ampliar la participación popular en el gobierno de la comunidad con el deseo no solo de acercar el gobierno a los ciudadanos y profundizar en el derecho de los mismos a participación política, sino también con la voluntad de controlar mejor a los gobernantes, de someterlos, mediante dichos instrumentos de participación popular a un mayor transparencia y a un control más severo por parte de los ciudadanos.

En este contexto, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación juegan un papel fundamental que no podemos reducir al meramente instrumental, pues son a día de hoy el principal cauce de comunicación humana, siendo su intervención cada vez más decisiva en la de formación y transferencia de conocimiento, ciencia y valores y evidentemente, se articula como una vía, como un canal especialmente directo y propicio para la participación y por tanto, también para la participación política.

La garantía de la participación libre, personal directa y secreta, de la legitimidad de los procedimientos que se articulen y las posibilidades de control y de exigencia de responsabilidad harán de estos mecanismos el complemento necesario para una democracia representativa cuya adaptación a la realidad social es vital para la perpetuación de carácter democrático del Estado.

Artigo aprovado em 26/08/2014 : Recebido em 26/06/2014