

SOBRE LA REPRESENTACION POLITICA

José A. Portero Molina

Universidad de La Coruña.

INTRODUCCION

“No se puede negar, escribía Jellinek, que, justamente, el punto más importante de todo el sistema representativo lo olvidan, o, al menos, no lo consideran suficientemente, a saber; que este cae fuera del círculo del derecho, y que el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad”¹. Es cierto que el concepto de representación como relación jurídica entre electores y parlamentarios no cabe en la teoría orgánica del Estado, y que para Kelsen la gran ficción de la representación había prestado “el eminente servicio de servir de freno al progreso ilimitado de la evolución democrática”², o que, en fin, Schumpeter estimando vano el esfuerzo que la mentalidad jurídica ha realizado para reconciliar el principio supremo del poder soberano del pueblo con las formas políticas existentes, escribe que “lo que la buhardilla jurídica suministró fueron, esencialmente, contratos ficticios de sujeción a un príncipe, en virtud de los cuales se suponía que el pueblo soberano le había enajenado en su libertad o su poder, o los contratos, no menos ficticios, mediante los cuales había delegado ese poder o parte del mismo en los representantes elegidos. Por mucho que hayan servido estas construcciones para ciertos fines prácticos, para nosotros carecen totalmente de valor. No son defendibles ni siquiera desde el punto de vista jurídico”³.

La pretensión de explicar el concepto de representación política desde las categorías privatistas tenía, necesariamente, que llevarnos a la conclusión

* Este trabajo recoge las explicaciones de un curso impartido en el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, la segunda semana de enero de 1991.

¹ G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, 1973, pág. 440.

² H. Kelsen, *Teoría General del Estado*, 1979, pág. 403.

³ J. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y democracia*, 1983, T. II, pág. 335.

elevada por los autores citados. No me parece, sin embargo, que calificar de ficción la representación haga desaparecer las consecuencias jurídicas que ha producido, nada menos que impedir el monolitismo indefinido del poder político ⁴, y más concretamente, garantizar jurídicamente la independencia del parlamentario. Por ello, porque ha producido consecuencias relevantes para el derecho, tampoco ganaríamos nada reconduciendo el asunto a una mera cuestión de incapacidad terminológica del derecho público, porque en definitiva siempre necesitaríamos un concepto capaz de explicar satisfactoriamente la razón de las consecuencias que en nuestros derechos e intereses tienen las decisiones tomadas por sujetos distintos a nosotros y al margen de nuestra voluntad.

A esta consecuencia esencial de la representación jurídica privada se llega en la representación política de forma necesaria pero sin los elementos definidores de la representación voluntaria, es decir, responsabilidad del representante, revocación y delimitación del objeto representado. La representación libre o el libre mandato conducen a la misma consecuencia esencial, las decisiones de otro me afectan como si fuesen mías aún no siéndolo, pero sin las exigencias y controles propios de la representación o el mandato privado, y de ahí la ficción.

Es lo cierto, sin embargo, que, para Kelsen, lo detestable de la ficción, que no es la única en el ámbito del derecho público, es su finalidad política de contener el avance del principio democrático no dando entrada, para ello, a nuevos elementos protagonistas, de hecho, de la política en los sistemas democráticos de su época. Es decir que la ficción es tanto más negativa cuanto más se sigue aplicando a unas circunstancias radicalmente diferentes de las que justificaron el concepto liberal de representación en los comienzos del Estado constitucional bajo la inspiración del dogma de la soberanía nacional. Lo insatisfactorio es que doscientos años después de Burke o de Sieyès, la insuficiencia de representación de los modernos parece surgir teorizándose sobre los mismos elementos que entonces como si el desarrollo del principio democrático no hubiera tenido lugar y produciendo las mismas consecuencias jurídicas en los dos sujetos de la relación, es decir, independencia del representante, y efectos de sus decisiones en el representado sin otro medio de defensa que el control político periódicamente posible.

Adecurar, recíprocamente, teoría y realidad de la relación que pasan, como es natural, por modificaciones en ambas desde el convencimiento de la inexistencia de alternativas positivas al modelo democrático representativo, exige interpretar los elementos de la relación desde las transformaciones manifiestas que han experimentado.

I.— DOS PRECEDENTES TEORICOS NEGATIVOS Y UNA PRACTICA DE LA REPRESENTACION

A lo largo de los siglos XVII y XVIII se va debilitando paulatinamente la concepción medieval de la representación a medida que la función repre-

⁴ K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 1979, pág. 60.

sentativa y la legislativa se van a ir concentrando en una sola institución, el parlamento en Inglaterra y el rey en Francia ⁵. La vieja concepción asentada en la sociedad estamental se caracteriza por la presencia de algunos elementos que la configuran próxima a la representación privatista. 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 representada por el Señor, el Monarca que, a través de figuras como la *traslatio* o la *concessio*, se convertía, en virtud del Paktum entre el Monarca y el pueblo en «*maior populo o maior príncipe*» ⁶. Y los representantes serán, en todo caso, mandatarios de aquellos sujetos que trasladan al Monarca las instrucciones recibidas.

En Inglaterra primero y en Francia después, se desarrollará el proceso de transformación de los contenidos de la representación, aunque el término se mantenga pero referido a sujetos distintos. En Inglaterra el debilitamiento del Monarca en beneficio del Parlamento trae como consecuencia que sea éste el representante de todo el reino, y que los parlamentarios se liberen de las ataduras del mandato imperativo asentando su relación con los electores en un principio de confianza que garantiza su total independencia. En Francia el proceso de quiebra de la representación medieval desemboca en un resultado distinto. La prolongada inactividad de los Estados Generales, no se reúnen desde 1614 a 1689, y el modelo de monarquía absoluta vacían de contenido a la Asamblea y benefician al Rey que se convierte así en soberano absoluto y en representante único de la Nación. En este sentido podrá afirmar Luis XV en 1776 que "los derechos e intereses de la nación están necesariamente unidos a los míos y reposan en mis manos" ⁷.

Pues bien, será en estos países, y en el curso de los procesos citados, donde encontraremos dos concepciones de la representación superadoras de la concepción medieval pero negadoras también de la teoría liberal. Como ha escrito H. F. Pitkin, "a Hobbes no se le contempla, por lo general como un teórico de la representación (...), sin embargo la representación desempeña un papel central en la principal obra política de Hobbes" ⁸. En efecto el contrato no es el único instrumento para superar el estado de naturaleza, sino que igual importancia tiene el concepto de representación. El contrato "subiectionis" lo es en beneficio de un soberano que es, por lo tanto, un representante autorizado por los contratantes para ejercer un poder sin límites. "Se dice que se instituye una república cuando una multitud de hombres se ponen de acuerdo y pactan cada uno con cada uno que a un cierto hombre, o asamblea de hombres, se le concederá por mayoría el derecho a representar la persona de todos ellos; es decir el derecho de ser su representante; todos autorizarán todas las acciones y juicios de ese hombre o asam-

⁵ F. D'Arcy y Guy Saez, *De la Representation*, en *La Representation*, París, 1985, pág. 10.

⁶ P. de la Vega, *Significado constitucional de la representación política*, REP. n.º 44, pág. 26, 1985.

⁷ D. D'Arcy y G. Saez, op. cit. pág. 10.

⁸ H. F. Pitkin, *El concepto de representación*, Madrid, 1985, pág. 15.

blea de hombres como si fuesen los suyos propios hasta el final”, escribe Hobbes. En su concepción se encuentran no pocos elementos del moderno concepto de representación aunque con un sesgo bien diferente. En efecto el soberano lo es a partir de una designación por los contratantes que nada tiene que ver con una elección periódica, libre y competitiva; este representante que debe “procurar la seguridad del pueblo”, no tiene, en cambio, un oponente que pueda exigirle responsabilidades, ni siquiera políticas; su mandato no tiene limitaciones temporales ni materiales, y es el único juez en la tierra para dictaminar qué cosas interesan a la “seguridad y a la paz comunes”, sin que en ello incida la plural opinión pública. El sujeto representado no es un sujeto singularizado, como en la concepción medieval, sino la multitud, las masas incapaces, por sí mismas de organización. Tras el pacto, el soberano produce el pueblo al producir la unidad de la multitud: “Es, en efecto, la unidad del representante, no la unidad de los representados, lo que hace la persona una, y es el representante el que sustenta la persona, pero una sola persona; y la unidad no puede comprenderse de otro modo en la multitud”⁹. El representado no existe por sí mismo sino sólo en cuanto que existe el soberano y lo representa. Como ha escrito Jaume, el concepto de pueblo para Hobbes es el producto de una metamorfosis de la multitud que se opera por la mediación del soberano¹⁰.

De todo ello se desprende el carácter artificial del pueblo que no tiene existencia fuera del soberano y que, por lo tanto, no es un sujeto real en la relación de representación. No hay, pues, verdadera representación en Hobbes, sino ejercicio de la representación como algo que se confunde con el ejercicio del poder entendido como voluntad del representante. Hay una representación extrema equivalente, en palabras de Carl Schmitt, a un máximo de gobierno, sustentada en la ignorancia del sujeto pasivo de la representación, el pueblo.

Es cierto que con tal construcción se enfrenta Hobbes a la transformación que se opera en Inglaterra donde el parlamento, reivindicando su naturaleza representativa, se opone a un rey que no tiene ese carácter. Para Hobbes esa división del Estado produce la división del pueblo y no la unidad, y por ello no hay más representación productora de la unidad que la que se sustancia en la misma persona del soberano. Su construcción, decía antes, supera la construcción medieval y, aunque niega la futura construcción liberal, no pocos de sus elementos se hacen presentes en ella frente a las pretensiones de los partidarios del gobierno directo.

En Francia Rousseau formula la más radical crítica contra la representación política desde su defensa de los procedimientos democráticos directos¹¹. Pero la construye desde la negación de la bondad del mismo principio de representación, que es sinónimo de alienación de la soberanía. Adquirida la condición de ciudadano mediante el pacto con los demás, todos los ciu-

⁹ T. Hobbes, *Leviatán*, 1983, T. I, capt. XVI.

¹⁰ L. Jaume, *Peuple et individu dans le debat Hobbes-Rousseau*, en *La Representation*, pág. 49.

¹¹ J. Rubio Carracedo, *¿Democracia o Representación? Poder y legitimidad en Rousseau*. CEC. 1990, págs. 134 y ss.

dadanos forman el pueblo que, a diferencia de lo que ocurre en la obra de Hobbes, en la de Rousseau sí que es el sujeto de la política y capaz por sí mismo y sin representantes, de producir y reproducir su unidad; "el pueblo se hace a sí mismo en el contrato y seguidamente en el nacimiento y renacimiento de una voluntad general, cada vez que los individuos se reúnen y deliberan" ¹². En ese ejercicio continuo expresa el pueblo su naturaleza soberana, y por tanto la capacidad del principio de representación para explicar lo que no requiere el concurso de dos voluntades, sino que se sustancia en un único acto por el que es el mismo sujeto quien decide por sí mismo. Es el principio de identidad el que explica satisfactoriamente el ejercicio de la soberanía por el titular de la misma, siendo, en cambio, el mecanismo de la representación el que, engañando al pueblo, lo convierte en esclavo tan pronto como elige representantes.

Más adelante, cuando sea necesario aplicar eficazmente el principio de identidad a la organización de un pueblo concreto, la utopía se revelará imposible, casi tanto como el pretendido mandato imperativo, la revocación y la ratificación popular de las leyes.

Como Hobbes, Rousseau teoriza a contracorriente de la realidad, y sobre todo de las teorías representativas dominantes respaldadas por la práctica británica y por el prestigio intelectual de Montesquieu, gran divulgador en el continente, que había visto en la preferente preocupación del ciudadano por sus asuntos privados una sólida fundamentación cotidiana de la necesidad de la representación, del mismo modo que De Lolme la había encontrado en la incapacidad intelectual de las masas. El desinterés por lo público y el desconocimiento de lo público como actitudes manifiestas del pueblo, quitaban realismo y rigor a la construcción rousseauiana que descansaba en la idealización del sujeto de la soberanía ¹³.

El precedente práctico positivo lo proporciona la experiencia inglesa que abandona el mandato imperativo y alcanza el gobierno representativo "por tanteos empíricos y sin rozagantes construcciones teóricas" ¹⁴. Será Burke quien, con la claridad que presta la propia experiencia, explique la naturaleza de la relación de representación como una relación necesaria por diver-

¹² L. Jaume, op. cit. pág. 49.

¹³ Montesquieu: "El pueblo que detenta el poder soberano debe hacer por sí mismo todo aquello que puede hacer bien; lo que no pueda hacer bien lo hará por medio de sus ministros... Puesto que en un estado libre todo hombre debe considerarse poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñase el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados y como está sujeto a mil inconvenientes en los pequeños, el pueblo deberá realizar por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo". Los diputados no es preciso que reciban instrucciones particulares, porque, aunque así su voz sería más exactamente la de la nación "esta práctica llevaría a infinitas dilaciones, haría a un diputado dueño de los demás, y en los momentos apremiantes, toda la fuerza de la nación podría ser detenida por un capricho". *El Espíritu de las leyes*, 1985, págs. 109-110.

¹⁴ R. F. Carvajal, *La representación política en la actualidad*, Murcia, 1965. Un tratamiento excelente sobre la representación en diferentes momentos constitucionales en España se encuentra en M. García Canales, *La teoría de la representación en la España del s. XIX*, Universidad de Murcia, 1977 y J. Varela, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo español*, CEC. 1983.

sos motivos. Su concepción de la sociedad escindida por situaciones de desigualdad natural y por tanto inevitables, fundamenta la existencia de dos conjuntos perfecta e inexorablemente diferenciados: la aristocracia natural y las masas. Aquella es quien debe gobernar ante la evidencia de que las masas no están hechas para pensar o actuar sin guía ni dirección, de modo que si el poder estuviera en sus manos resultaría incontrolable. A partir de ahí, será evidente que sólo a la aristocracia natural le es dado descubrir la "razón general de todo" que es el bien de la nación. Si el gobierno fuese una cuestión de voluntad de cualquier estilo, dice Burke a sus electores de Bristol, la vuestra, sin duda, debería ser la superior. Pero el gobierno y la legislación son una cuestión de razón y de juicio. De ahí que la voluntad del pueblo, o de los electores, si se quiere, no exista como referencia de la actuación del representante que, en todo momento, ha de actuar pensando sólo en descubrir, deliberando con los demás representantes el bien de la nación y no la satisfacción de los intereses egoístas de los electores de su distrito. "El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar como un agente y un abogado frente a otros agentes y abogados, sino que el Parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un interés, el de la totalidad, allí donde los perjuicios locales no deberían servir de guía, sino el bien general resultante de la razón general de la totalidad. En efecto, vosotros elegís a un miembro, pero cuando lo habéis elegido, no es un miembro de Bristol, sino un miembro del Parlamento", el cual para ejercer debidamente su función deberá eludir cualquier mandato que amenace su independencia y libertad que le ha sido concedida por el pueblo "como un acto de homenaje y justa deferencia a la razón, que la necesidad de gobierno ha hecho superior a la suya propia" ¹⁵.

En esa misma línea, pero avanzando explicaciones fundadas más sólidamente en la realidad, se inscriben las apreciaciones de los autores de "El Federalista". Como en las teorizaciones anteriores el punto de partida es una determinada concepción antropológica que no será ni rematadamente pesimista u optimista, ni tan dogmáticamente diferenciada. El reconocimiento de las cualidades intelectuales o morales de los representantes, no les libra de la tentación de actuar en su beneficio y en contra de la mayoría. Por ello, no enfatizan tanto la dimensión personal de la representación como la importancia de un sistema electoral que garantice a los electores que sus intereses no serán traicionados por el parlamento que es el verdadero significado de la representación. De ahí el tratamiento extenso de la periodicidad de las elecciones, del tamaño de las circunscripciones, del número de representantes, en definitiva de todos los elementos configuradores de un sistema, que es el que realmente proporciona racionalidad a la confianza depositada en los representantes para que hagan presente en el Parlamento los intereses de sus electores ¹⁶.

¹⁵ E. Burke, Discurso a los electores de Bristol.

¹⁶ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, FEC. 1987, págs. 35 y ss.

II.— REPRESENTACION Y SOBERANIA DE LA NACION

La teoría y la experiencia anterior estará presente en la construcción doctrinal francesa que proporcionará la explicación que había de convertirse en dominante, hasta que muchos años después la práctica política la revele insuficiente. Carré de Malberg ha expuesto, hace ya muchos años, los pormenores del debate que precede a la formulación del concepto liberal de representación. La idea de representación resulta inseparable del dogma fundacional de la soberanía nacional porque ésta conducía, inexorablemente, al gobierno representativo. La nación se concibe como el soporte de la soberanía del Estado y comprende “la sucesión ininterrumpida de las generaciones nacionales presentes y futuras” que emerge “como el antagonista histórico que va a entrar en liza, como titular de la soberanía y como cauce y a la vez expresión de la representación política, con la Monarquía”¹⁷. La nación, entendida por Duguit como colectividad unificada, que tiene una individualidad y un poder a la vez superiores a los nacionales e independientes de ellos, pasa a ser el único sujeto de soberanía¹⁸, significado ya recogido en el artículo 3.º de la Declaración de 1789 y en el artículo 1.º de la Constitución de 1791, y que suponía el rechazo de la soberanía del monarca y también del pueblo como sujeto real. Pero, además, la soberanía de la nación llevaba implícita la idea de delegación del poder expresada en la misma Constitución, que afectaba a los tres poderes del Estado pero, de forma singular, a los miembros de la Asamblea Nacional.

Como es sabido, será Sieyès quien lleve el peso de la concepción del gobierno representativo frente a la propuesta de democracia directa. La nación se define “como un cuerpo de asociados que vive bajo una ley común y están representados por la misma legislatura”, de forma que la voluntad nacional es “el resultado de las voluntades individuales del mismo modo que la nación es el conjunto de los individuos”. Estos presupuestos iniciales pudieran hacer pensar en una aproximación a ciertas formulaciones de Rousseau¹⁹, y como escribe Carré, esta teoría individualista de la representación cupone que “en adelante, el individuo concurrirá a la elección del representante, no ya como miembro de un grupo especial, ni tampoco por tener un interés particular en hacerse representar, sino como un ciudadano igual a todos los demás ciudadanos”, doctrina contundente por Pétion de Villeneuve proclamando que “todos los individuos que componen la asociación, tienen el derecho inalienable y sagrado de concurrir a la formación de la ley”, de donde se desprende que “la representación es un derecho individual”²⁰.

Sin embargo esa primera impresión debe corregirse tan pronto como se aprende el significado político, y no sociológico, de la nación. Como escribe

¹⁷ C. Ollero, *El sistema representativo*, REP. 1961.

¹⁸ Duguit, *L'Etat*, vol. I.

¹⁹ A. Torres del Moral, *Democracia y Representación en los orígenes del Estado Constitucional*, REP. n.º 203, 1975 y *Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos*, R.D.P. n.º 14, 1982.

²⁰ Carré de Malberg, *Vontribución a la Teoría General del Estado*, 1948, págs. 950 y ss.

Fernández Carvajal, “el hecho es que en Francia el concepto de pueblo des-
lie prácticamente su contenido en el concepto de nación. Durante el siglo
XVIII existía entre ambos una cierta polaridad: por pueblo se entendía la
masa pasiva y humilde, y por nación la minoría activa y rica. Pero con la
revolución esta minoría activa y rica se irroga una especie de representación
con respecto a la mayoría y viene a convertirse en una especie de “pars pro
toto”. La nación subsume al pueblo y correlativamente la construcción rati-
onal del poder subsume las formas históricas tradicionales”²¹. Así es, y
por ello Condorcet podrá exclamar que “los propietarios pueden, sin injusti-
cia, contemplarse como los únicos ciudadanos del Estado”, a quienes perte-
nece el derecho esencial, inalienable e imprescindible de concurrir con
igualdad a la formación de las leyes²². Y, con la misma claridad, afirma que
la calidad de responsable la poseen sólo los ciudadanos, es decir, quienes no
forman parte de los estamentos privilegiados, y quienes carecen de la condi-
ción económica de los propietarios: “Todo ciudadano que reúne las condi-
ciones determinadas para ser elector tiene derecho a hacerse representar, y
su representación no puede ser una fracción de la representación de otro”.
Y, para que no haya confusión, los ciudadanos que forman la nación y
cuyos representantes producen la voluntad nacional se identifican así: “Es
claro que los diputados del clero y de la nobleza no son, en absoluto, repre-
sentantes de la nación, son, por lo tanto, incompetentes para votar por
ella... Esta máxima es incontestable, y de ahí se sigue que, en Francia, los
representantes del tercer estado son los verdaderos depositarios de la volun-
tad general. Ellos pueden, sin error, hablar en nombre de la nación entera
(...). (El tercer estado) es la nación. En esta calidad de representantes forman
toda la asamblea nacional: tienen todos los poderes, son los únicos deposita-
rios de la voluntad general”²³.

Identificada así la composición de la nación, y lejos ya de las formula-
ciones más individualista, la segunda dimensión de la nación vendrá a dis-
tanciarla definitivamente, también, de las individuales voluntades de los
ciudadanos propietarios. “Junto, o mejor, por encima de la teoría inicial que
hace del ciudadano la célula componente de la nación, la Constitución de-
riva la idea de la unidad orgánica de la nación que implicaba, también, la
idea de la unidad de voluntad y de representación nacionales”²⁴. Se trata,
con ello, de elevar al conjunto de los nacionales, a la nación, por encima de
sus componentes individuales, atribuyéndole una naturaleza distinta a la del
conjunto de individuos reales. La nación aparece así como un ente ahistó-
rico, espiritual, en el que están comprendidas las generaciones pasadas, las
presentes y las venideras que es la unidad de cultura, de historia y de pro-
yecto, siendo ese ente al que se le atribuye la soberanía. Y a ese titular le
corresponde el derecho a ser representado, por lo que los diputados repre-
sentan a la nación y no a sus electores, razón por la cual, lógicamente, la
problemática electoral adquiere una relevancia menor.

²¹ R. Fernández Carvajal, *Prólogo, ¿Qué es una Nación?*, E. Renan, CEC. 1983.

²² Condorcet, recogida en A. Torres, op. cit.

²³ E. Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état*, París, 1982, págs. 77 y ss.

²⁴ Carré de Malberg, op. cit. págs. 951 y ss.

Sentado el presupuesto de la soberanía nacional y su corolario, la representación de la nación, el debate sobre la naturaleza del mandato discurre de manera lógica. El mandato imperativo como exigencia necesaria de los planteamientos rousseaunianos es rotundamente rechazado por Siéyès para el que la distinción entre democracia y gobierno representativo resulta evidente. En el modelo representativo, "los ciudadanos pueden dar su confianza a algunos de ellos. Para la utilidad común designan representantes mucho más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar su propia voluntad a este respecto. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley, es concurrir uno mismo inmediatamente a hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa el gobierno representativo", en el que los ciudadanos deben renunciar a hacer por sí mismos la ley, porque carecen de una voluntad particular que impone al diputado. "Toda influencia, todo poder les corresponde sobre la persona de sus mandatarios, pero eso es todo. Si dictasen voluntades, el Estado ya no sería representativo, sino democrático" ²⁵.

Pero no sólo el mandato imperativo es incompatible con el principio de que el representante lo es de la nación y la voluntad de ésta no se identifica con la de los electores, sino que existe sólo cuando libremente la producen las Asambleas representativas, también por la incapacidad y desinterés de los ciudadanos y por la disfuncionalidad que comporta es rechazable el mandato imperativo. Siguiendo a Montesquieu dirá Siéyès que "la gran pluralidad de nuestros ciudadanos no tiene bastante instrucción ni bastantes momentos de ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que han de gobernar Francia; su parecer es, pues, el de nombrarse representantes. Y puesto que es el parecer del mayor número, los hombres esclarecidos, así como los demás, deben someterse a él", y escribe asimismo que "los asociados son demasiado numerosos y extendidos sobre una superficie demasiado extensa para ejercer fácilmente ellos mismos su voluntad común. ¿Qué hacer entonces?. Confiar el ejercicio en algunos de entre ellos... Ya que una gran nación no se puede reunir en realidad todas las veces que las circunstancias excepcionales podrían requerirlo, es preciso que ella confíe a representantes extraordinarios los poderes necesarios en esas ocasiones. Si ella pudiera reunirse ante vosotros y expresar su voluntad, ¿osaríais vosotros a disputársela?" ²⁶.

Conviene, con todo, hacer notar que, en su rechazo del modelo democrático directo y el mandato imperativo, no oscila Siéyès hasta las posiciones extremas de Burke o Condorcet cuando reclaman la absoluta libertad del representante, aún para ejercerla contra la voluntad de sus electores, ni se puede tampoco absolutizar la interpretación organicista que lleva a cabo Carré para quien la representación no existe. Siéyès, en cambio, una vez que mediante su concepción de la nación se ha desembarazado de las clases privilegiadas e improductivas y de los propietarios, llama la atención sobre el

²⁵ Recogido en Carré, op. cit. pág. 963.

²⁶ E. Siéyès, op. cit. capt. V.

peligro de la excesiva independencia del diputado, recordando que el fin de la asamblea representativa de una nación no puede ser diferente del que se propondría la nación misma si pudiese reunirse. Por ello y para evitar el espíritu de cuerpo entre los representantes y su degeneración en una aristocracia, establece como máximas preventivas, la renovación anual por tercios y la imposibilidad de la reelección inmediata, y añadiendo que “habría que establecer los canales por los que la voluntades individuales lleguen al encuentro común donde ellas deben concertarse para formar la voluntad general”, no descartando que, para conseguir una sintonía entre el voto general y el de la Asamblea, pudiesen los electores dar a sus representantes “memorias, consejos, instrucciones, en defecto del verdadero mandato imperativo”²⁷.

La concepción liberal de la representación cumple así su función de legitimación del mandato representativo, su expresión jurídica, que pasa a formar parte del constitucionalismo liberal y democrático posterior, como una de sus piezas esenciales. Por ello, y dentro de la crítica “al parlamentarismo burgués”, también la representación será objeto de crítica por el marxismo originario, procediéndose, también a la formulación de un modelo alternativo de democracia directa. Frente al “cretinismo parlamentario” que reproduce la “consabida letanía democrática: sufragio universal, legislación directa, derecho popular etc.” que impide la actuación revolucionaria, ensalzará Marx “el breve esbozo de organización nacional que la Comuna no tuvo tiempo de desarrollar. Las comunas rurales de cada distrito administrarán sus asuntos colectivos por medio de una asamblea de delegados en la capital del distrito correspondiente, y estas, a su vez, enviarán diputados a la Asamblea Nacional de Delegados de París, entendiéndose que todos los delegados serían revocables en todo momento y se hallarían obligados por el mandato imperativo de sus electores”²⁸.

Y la misma resonancia rousseauiana tendrá la crítica leninista formulada años después y que dará paso a la democracia de los “soviets” constitucionalizada en la Unión Soviética: “Decidir una vez cada cierto número de años qué miembros de la clase dominante han de oprimir y aplastar al pueblo en el parlamento: he aquí la verdadera esencia del parlamentarismo burgués, no sólo en las monarquías constitucionales sino en las repúblicas más democráticas... La salida del parlamentarismo no está en su supresión, sino en transformar las instituciones representativas de lugares de charlatanería en corporaciones de trabajo...”²⁹.

El modelo soviético articulado sobre la revocación y el mandato imperativo se revela, por su falta de pluralismo y su exceso de burocracia como inservible³⁰, mientras que, en las filas del revisionismo, la representación

²⁷ G. Bacot, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, CNRS, París, 1985. Lleno de sugerencias resulta el reciente trabajo de R. Maiz, *Nation and representation: E. J. Sieyès and the theory of the state of the French revolution*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1990.

²⁸ C. Marx, *La lucha de clases en Francia*, Obras completas, Akal, pág. 544.

²⁹ Lenin, *El Estado y la Revolución*, 1975, pág. 57-58.

³⁰ Kelsen, “dada la imposibilidad práctica de la democracia directa en los grandes Estados

burguesa es objeto de un tratamiento distinto, a partir de las nuevas perspectivas que abre el sufragio universal. Frente a Rittingausen, escribirá Kaustky que es imposible querer establecer hoy el mandato imperativo a la antigua usanza. "Está en contradicción con la esencia del Estado moderno, con ello, quedaría disuelto en una mera unión de comunidades más o menos soberanas. El diputado parlamentario moderno es mandatario en un sentido diferente: no lo es de su distrito electoral, pero lo es, aunque no jurídicamente, de su partido... Afirmar que el sistema de representación es algo inseparable del dominio de la burguesía, es una leyenda que no resiste el más mínimo análisis histórico. El sistema de representación es una forma política cuyo contenido puede tener, y ha tenido, el más diverso carácter"³¹.

El modelo representativo se asienta como fórmula general, sin que las alternativas pasen del ámbito de la especulación, o, cuando se materializan, se manifiesten compatibles con la eficacia y el pluralismo que se exige en las sociedades abiertas y complejas³². La adecuación de la concepción liberal de la representación a la nueva realidad que configuran el sufragio universal y el derecho de asociación, es decir, la realidad democrática, se llevará a cabo desde la desmitificación del principio de la soberanía nacional que dará sus primeros pasos desde el pragmatismo utilitarista.

Partiendo del principio general de que el único significado racional del bien social es el de comprenderlo como la mayor felicidad del mayor nú-

de cultura y economía avanzados, el esfuerzo para poner la voluntad popular en relación más constante y más estrecha posible con los indispensables representantes del pueblo, y la tendencia a abreviar en lo posible la representación del parlamentarismo, determinan una sorprendente hipertrofia del mismo valor", *Esencia y valor de la democracia*, págs. 61 y ss. Rosa Luxemburgo". De la crítica de Lenin a las instituciones democráticas se desprende que rechaza por completo la representación popular elegida por sufragio universal y que solamente quiere apoyarse en los soviets... Con el sofocamiento de la vida política en todo el país, también la vida de los soviets se paralizará cada vez más. Sin elecciones generales, libertad de prensa y de reunión sin restricciones, sin una lucha libre de opiniones diversas, la vida desaparece de todas las instituciones públicas, se convierte en una vida aparente, y la burocracia pasa a ser el único elemento activo. la vida pública lentamente se duerme, algunas decenas de dirigentes del partido... dirigen y gobiernan, pero entre ellos dirigen sólo una docena de cabezas privilegiadas, mientras que una élite de la clase obrera es convocada de vez en cuando a asambleas para asentir con aplausos a los discursos de los jefes y para votar por unanimidad a favor de las resoluciones presentadas. En el fondo, pues, el dominio de una camarilla, una dictadura, pero no la dictadura del proletariado, sino la dictadura de un puñado de políticos, es decir, de una dictadura en el sentido burgués... más todavía: en unas condiciones como estas ha de aparecer la barbarización de la vida política", *La Revolución rusa*, en *Escritos políticos*, Barcelona, 1977, págs. 581 y ss.

³¹ K. Kaustky, *Parlamentarismo y democracia*, 1982. Barry Hindess, *Marxism and Parliamentary Democracy*, en la obra *Marxism and Democracy*, Londres, 1980.

³² Es el principio de identidad el que explica, en las concepciones totalitarias surgidas en la Europa de entreguerras, la forma espontánea en que se produce la relación entre el pueblo y su representante. La voluntad de la nación no es expresión de la razón universal, como lo expresara Kant, para quien el sistema representativo sería el más fiel servidor de la justicia, la verdad y la razón; tampoco hay sitio, como pretendía el doctrinario Guizot para la soberanía de la razón. La voluntad del pueblo surge de ese fondo irracional e inaprehensible que es el "espíritu del pueblo". Cuando surge el líder que encarna ese espíritu, el pueblo todo se hace presente en él, sin necesidad de los mecanismos electivos propios de la democracia. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, 1982, págs. 205 y ss. J. Conde, *Representación política*, en *Escritos y Fragmentos*, IEP. Madrid, 1974.

mero de gente, que se asienta en el postulado de que cada individuo trata de maximizar su placer ilimitadamente, la sociedad es concebida "como una colección de individuos que buscan incesantemente el poder sobre, y a expensas de otros". Todos los individuos aspiran por igual al poder y a la riqueza que producen la felicidad, y la dificultad de gobernar bien consiste en conjugar los intereses individuales con los mayoritarios. Como ha escrito Macpherson, "el problema político consistía en encontrar un sistema de elegir y autorizar gobiernos que establecieran y protegieran una sociedad de mercado libre y al mismo tiempo protegieran a los ciudadanos contra la rapacidad de los gobiernos, pues conforme al principio rector de la naturaleza humana, todo gobierno sería rapaz si no le conviniera por su propio interés no serlo, o si no le fuera imposible serlo"³³. Semejante gobierno habrá de componerse de individuos que tengan los mismos intereses, que representen los mismos intereses que la mayoría, es decir, un gobierno elegido por la mayoría de los miembros de la comunidad. Es Bentham quien escribe que los poderes del gobierno, dejados a personas no elegidas y revocables "se encaminarían forzosamente a procurar todo el aumento posible de su propia felicidad, pasara lo que pasara con la felicidad de los demás" y ello porque "con la única excepción de la democracia bien organizada, los gobernantes y las escasas personas con influencia, son enemigos de los muchos que están sometidos"³⁴.

Nos interesan de la filosofía utilitarista dos principios: que la razón universal deja de ser una abstracción concretable en voluntad de la nación por la acción deliberante de unos pocos elegidos, y se convierte en una magnitud mensurable en términos de mayor felicidad para el mayor número de individuos, y que el egoísmo es común a la naturaleza humana, igualando a los hombres, y devaluando, por tanto, la pretendida superioridad moral del representante y realzando, en cambio, la suma de voluntades de los individuos reales. Las consecuencias para la representación son evidentes: En primer lugar cobra una dimensión desconocida para Burke, la representación como representatividad, como reflejo de la variedad de voluntades individuales, y como reflejo fiel de la cantidad de voluntades que se suman y apoyan a cada representante. En segundo lugar se materializa el sujeto representado, de manera que las imputaciones anteriores al reino, la nación o el pueblo como unidades orgánicas, ceden ante la presencia de individuos, grupos, intereses e ideologías concretas. Y en tercer lugar, va tomando cuerpo la idea de la responsabilidad política del representante, frente a la confianza ilimitada en su capacidad intelectual y su superior rectitud moral.

La articulación jurídicopolítica de la relación de representación, en sentido democrático, avanzará con la progresiva ampliación del sufragio, de la proporcionalidad, de la periodicidad de las elecciones y del creciente papel de la opinión pública en el ejercicio del control de la actividad política. Y, naturalmente, pivotando todo ello sobre el creciente e indiscutible protagonismo de los partidos políticos.

³³ C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, 1982, págs. 39 y ss.

³⁴ Bentham, recogido en Macpherson, op. cit. pág. 49. J. S. Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*.

III.— PARTIDOS Y REPRESENTACION

La decisiva presencia de los partidos en la vida política democrática va a suscitar respuestas teóricas dispares respecto de su incidencia sobre la relación de representación. Sin haber obtenido todavía reconocimiento constitucional, los partidos se convierten en principal objeto de análisis para la teoría política en el primer tercio del siglo veinte. La participación de las masas en la vida política, y esencialmente a través de las elecciones, es posible por la mediación de los partidos. Aparecen así como elementos fundamentales para la vertebración del sujeto representado en la relación de representación. Asimismo, el objeto de la relación, es decir, la voluntad de los representados, se expresa, en líneas generales, en los programas políticos elaborados y ofrecidos por los partidos. Y, finalmente, la actuación de los representantes se ordena en función de su adscripción a los partidos políticos. La clásica concepción liberal de la representación se resiente porque sus presupuestos se ven desmentidos por la realidad de los partidos. La pretendida unidad orgánica de la nación o su identificación con los ciudadanos propietarios, deja paso a una sociedad plural de individuos y grupos concretos que ejercen sus derechos. El parlamento como reunión de los individuos responsables y preclaros se convierte en cámara de confrontación entre representantes de intereses y de racionalidades contradictorias. La voluntad de la nación que se produce ex novo por la acción deliberante y pública de los diputados, es ahora una voluntad real que existe antes de que el parlamento la manifieste con apoyo en la disciplina de los partidos. El representante del todo, da paso al diputado que se debe a sus electores concretos y a su partido.

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. "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 la praxis constitucionales del tiempo, como, al menos en los primeros tiempos, por la realidad histórico social"³⁵. En su lugar, los partidos transformarán todo el significado y el funcionamiento de la democracia representativa con las consecuencias que señala Ollero: "Primera: El poder recibe la acción de una voluntad y opinión políticas que las estructuras representativas, los partidos, previamente conforman y predeterminan. Segunda: las fuerzas y opiniones políticas no tienen más posibilidad de acceso al poder que escoger entre las proposiciones elaboradas por los partidos, es decir, por sus planas directivas, dada la configuración oligárquica de

³⁵ M. García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, A. U. Madrid, 1977, págs. 111 y ss.

los mismos, que va a estimularse con esa transformación. Tercera: Los partidos políticos van a ser concebidos fundamentalmente como instrumentos catalizadores de "élites" gobernantes, es decir, como preparación y adiestramiento de minorías conductoras" ³⁶.

Como es sabido, a Leibholz se debe el más profundo análisis de la nueva situación creada. La democracia plebiscitaria, presidida por el principio de identidad ha venido a sustituir a la democracia representativa. Asentada ésta en el principio de la libertad, va desapareciendo a medida que el principio de igualdad, que actúa como aglutinante de voluntades en la democracia plebiscitaria, va imponiéndose socialmente. La democracia plebiscitaria viene a ser una nueva edición de la democracia directa en la que la voluntad general, expresada en las elecciones, se identifica con la voluntad de la mayoría de los partidos. La conclusión no puede ser sino la de admitir que la nueva democracia de masas ha convertido a los partidos en piezas indispensables, de las que no se puede prescindir, en la medida en que no es posible la vuelta a la democracia representativa. De ello derivan una serie de consecuencias importantísimas para la relación de representación y para la institución parlamentaria, que, como se sabe, Leibholz describe certeramente, a la vez que propone, y esto es lo que nos importa, que el problema se desplaza, fundamentalmente, al ámbito interno de las organizaciones partidistas. Si los partidos son protagonistas insustituíbles en el ejercicio de las funciones del Estado y en el ejercicio de las funciones necesarias para que el Estado realice las suyas, entonces, la organización y el funcionamiento interno de los partidos cobra una relevancia jurídica y política central para el sistema democrático.

Sin embargo, y para que el Estado de partidos igualitario-radical no desemboque necesariamente en un Estado totalitario, es necesario conservar un último reducto que permite seguir afirmando la presencia del principio de representación en la democracia de masas: la prohibición del mandato imperativo, que muy lejos de convertirse "en un fósil de la edad de piedra de la historia constitucional", en palabras de Morstein-Marx, se convierte en la garantía de la independencia del diputado y en el freno al monopolio de la formación de la voluntad del Estado por el partido, en garantía de la libertad del parlamentario y del elector frente al principio de igualdad expresado por los partidos ³⁷.

Que el concepto jurídico de representación carece de sentido en la democracia de los partidos es la contundente afirmación de Schumpeter como culminación de una teoría de la democracia que arranca de la firme convicción de que no existe la denominada voluntad popular o general como objeto de la representación, porque el sujeto llamado a formularla es incapaz de hacerlo. "El ciudadano normal desciende a un nivel inferior de prestación mental tan pronto como penetra en el campo de la política. Argumenta y analiza de una manera que él mismo calificaría de infantil si estuviera dentro

³⁶ C. Ollero, op. cit. 1961.

³⁷ G. Leibholz, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, en el volumen *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, 1989. *Conceptos fundamentales de la política y de teoría de la Constitución*, IEP. 1964. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, IEP. 1971.

de la esfera de sus intereses efectivos. Se hace de nuevo primitivo". De ahí que, falto de capacidad para una reflexión racional, el pueblo esté sometido a la manipulación y dispuesto a moverse por resortes extrarracionales e irracionales, y por lo tanto, "la voluntad generale", no es sino un producto y no la fuerza impulsora del proceso político. Un pueblo así concebido no puede gobernar, sino solamente, "aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle", pero, en modo alguno puede pretenderse que su voluntad sea representada, simplemente porque no existe como expresión racionalizada, o es errónea. No existe la voluntad colectiva, porque el objetivo que sustenta su razón de ser, el bien común, es una ficción, habida cuenta de que "el bien común ha de significar necesariamente cosas diferentes" para los distintos grupos e individuos. Y sería errónea, porque la independencia y la calidad racional que se atribuyen a su voluntad son completamente irreales.

La explicación de las relaciones entre electores y elegidos, no requiere, para Schumpeter, el concepto de representación. En lugar de que el pueblo se forme primeramente una opinión racional sobre las diversas cuestiones que le atañen, y proceda, después, a designar unos representantes que actualizarán en el Parlamento aquella opinión, lo que el pueblo hace, porque no sabe hacer otra cosa, es designar a los mejores, los cuales, decidirán por él. Además, el electorado debe estar provisto de la "autodisciplina democrática", que le lleva a respetar el principio de división del trabajo, y por tanto a no hacer al parlamentario objeto de instrucción alguna. No deben los electores retirar su confianza con demasiada facilidad en el intervalo entre las elecciones y han de comprender que, una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores. El diputado viene a ser así una especie de caudillo o líder que dirigirá con su gobierno los asuntos generales del Estado. Así la democracia se redefine como el sistema en el que "el pueblo, tan sólo, tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a los hombres que han de gobernarle", añadiéndosele como elemento caracterizador "la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje, por el voto del electorado". En esta argumentación corresponde a los partidos una importante función, cual es la de organizar todo el sistema de competencia y de producción de líderes, "de una manera similar a las prácticas correspondientes de los asociados o de los comerciantes"³⁸.

Desaparecida la teoría de la representación, desaparecen los problemas a los que había que hacer frente, y la relación de representación se reduce a una relación de confianza en un sistema de competencia limpia, en el que periódicamente el elector tiene la ocasión, como en cualquier sistema de mercado libre, de cambiar de producto, de cambiar su voto, si no ha quedado satisfecho con los rendimientos proporcionados por el anterior. Teoría económica y teoría elitista de la democracia construidas desde metodologías sociológicas o politológicas, y no jurídicas, proporcionan, sin embargo, una lógica explicación del contenido de una relación política a la que nada añade el concepto jurídico de representación, porque éste, viene siendo, en

³⁸ J. Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, 1983, T. II, págs. 318 y ss.

su opinión, un concepto vacío. Similar es, como se sabe, la opinión de Kelsen, formulada desde posiciones no sólo metodológica, sino ideológicamente distintas. La pretensión de utilizar en el ámbito del derecho público el concepto iusprivatista de representación, produce una gran ficción cuyos resultados prácticos han sido contribuir a frenar la participación popular en la toma de decisiones. Y lo peor es, a juicio de Kelsen, que al afirmar la representación al tiempo que se mantiene la prohibición del mandato imperativo, "lo que significa que el Parlamento se halla en una función jurídicamente independiente del pueblo", se están echando piedras contra el parlamentarismo que es, en definitiva, echarlas contra la democracia misma. Es por eso nocivo, también para el derecho, tratar de explicar jurídicamente, lo que sólo tiene una explicación fáctica. La necesidad del parlamentarismo no se justifica por la función de representación que conduce a la contradicción insalvable entre la soberanía popular y la independencia jurídica del parlamento, sino como transacción entre la exigencia democrática de libertad y el principio imprescindible para todo progreso de técnica social, de la distribución diferenciada del trabajo. A partir de esa explicación, se generan una serie de exigencias, que deberían producir consecuencias jurídicas, desconocidas por la teoría liberal, en la medida en que se sustentan en la nueva concepción de los partidos políticos que Kelsen hace suya. De los partidos "brota una parte muy esencial de la formación de la voluntad colectiva", y sobre ellos descansa la democracia moderna, razón por la cual "son explicables las tendencias a insertar los partidos políticos en la Constitución, conformándolos jurídicamente con lo que de hecho son ya hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal". Más aún, la pluralidad de partidos al inducir a la masa a organizarse produce lo que "con alguna razón puede designarse pueblo", y frente a la consideración de la voluntad colectiva como "la expresión unilateral del interés de grupo", aquella sólo puede consistir en "la resultante o transacción de intereses divergentes, y la articulación del pueblo en partidos significa propiamente la creación de condiciones orgánicas que hagan posible aquella transacción y permitan a la voluntad colectiva orientarse en una dirección equitativa".

De esta positiva valoración de los partidos extraerá Kelsen diversas consecuencias para el funcionamiento del Parlamento, una de las cuales nos interesa sobremanera porque afecta precisamente al mandato imperativo y al papel de los partidos políticos en la relación de representación "No cabe restablecer el mandato imperativo en su forma antigua", escribe Kelsen, aún cuando sería conveniente "para reconciliar a las masas con el principio parlamentario" establecer "un contacto entre diputados y electores, de permanencia garantizada por la ley", porque la falta del mismo genera irresponsabilidad de aquellos ante estos, lo cual "no es, en modo alguno, elemento esencial del parlamentarismo como suponía el Derecho político del siglo XIX". Esta irresponsabilidad se ha quebrantado en algunas Constituciones que mientras prohíben las instrucciones al diputado, admiten, en cambio, que este pierda su mandato "al separarse o ser expulsado del partido por el cual fue designado", lo que parece a Kelsen lógico "como consecuencia natural en los casos del sistema electoral por listas, pues en ellos los electores

no designan al diputado por la persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido determinado, de manera que el candidato obtiene su representación sólo en virtud de su filiación al partido del elector”³⁹.

Como es sabido la teoría negativa de Kelsen es la expresión de su rechazo a las construcciones jurídicas de la teoría del órgano, tanto en aceptación alemana como en la francesa. Jellinek, tras compartir el abandono por la teoría alemana de la expresión de Rousseau a los ingleses. El pueblo es órgano primario y como tal elige a sus representantes los cuales, como Parlamento, son órgano secundario. Hay pues una relación orgánica entre el pueblo y el Parlamento, a la vez que éste es órgano del Estado. Ello explica que la organización del sufragio y la periodicidad de las elecciones respondan no a la mera función de configurar el Parlamento, sino a que la verdadera dimensión del sufragio es que la voluntad del órgano primario se haga presente en el órgano secundario con objeto de “alcanzar influjo en la vida del Estado”. Si, formalmente, la construcción puede ser satisfactoria, no hay, en cambio, la misma exactitud, para demostrar que efectivamente, la relación orgánica funciona de manera que la voluntad del pueblo es fielmente representada en el Parlamento. No hay garantía segura de que tal cosa suceda, reconoce Jellinek, aunque las exigencias derivadas del poder de la opinión pública y de la responsabilidad política, así como la acción de las fuerzas e instituciones políticas “hacen que la voluntad de un Parlamento que se hubiese desligado por entero del modo de pensar de un pueblo, no pueda mantenerse largo tiempo fuera de la autoridad de aquél”⁴⁰.

En la versión francesa, formulada brillantemente por Carré de Malberg, la relación orgánica sustituye más que explica la relación de representación. Y esto es así, porque lo que los constituyentes de 1791 explicaban como relación de representación entre dos voluntades, no lo era, en un sistema fundado en el principio de la soberanía de la nación, siendo, en cambio, propio de la relación existente entre el diputado a los Estados Generales y sus comitentes. La conversión de los diputados en representantes de la nación; la irrevocabilidad de su mandato; la imposibilidad de establecer límites al contenido del mandato; la inexistencia de una voluntad de la nación anterior a su formulación/creación por los diputados, y, en fin, la imposibilidad de identificar el sujeto ante el que la nación es representada, como en su época lo eran los Estados Generales ante el Rey, son circunstancias que llevan a Carré a afirmar la imposible construcción jurídica del concepto de representación, y a sostener que lo distintivo del régimen representativo es que en él no existe la representación.

Esta relación orgánica que existe entre la Nación o el Estado y los diputados no explica, sin embargo, satisfactoriamente, el lugar que ocupa la voluntad popular. Carré de Malberg es consciente de ello, y como Jellinek, pero con menor corrección, ha de acudir a argumentaciones que discurren

³⁹ H. Kelsen, *Esencia y valor de la Democracia*, págs. 48 a 73; *Teoría General del Estado*, págs. 397 y ss.; *Il Primato del Parlamento*, Giuffré, 1982, págs. 173 y ss.

⁴⁰ G. Jellinek, *Teoría General del Estado*, 1973, págs. 529 y ss.

fuera de la lógica jurídica de toda su construcción. "Cuando se dice que el órgano quiere libremente y de una manera independiente, esto no significa que exista ausencia total de relaciones entre las voluntades que emite y las tendencias y aspiraciones que se producen en el seno de la colectividad por la que tiene el encargo de querer. Muy al contrario, importa no perder de vista que el individuo que desempeña la función de órgano está en estrechas relaciones con la corporación; es un miembro, una parte de ésta y no un tercero. Esto implica ya, que el individuo que quiere por el grupo comparte como miembro del grupo las opiniones esenciales de éste. Un extraño, cuya voluntad se impone al grupo por una fuerza venida del exterior, ya no sería un órgano de la colectividad, sino un amo... El órgano, por razón misma de su origen o de sus vínculos con el cuerpo nacional, se halla más o menos sometido a la influencia de las ideas y de los sentimientos que reinan en la nación, por consiguiente, las decisiones que tome se inspirarán en el espíritu nacional... el órgano, sin dejar de estatuir libremente, enuncia una voluntad más o menos aproximada a la que emitiría la nación si pudiese querer por sí misma" ⁴¹.

Posiblemente con la teoría orgánica llega a su límite el intento de conceptualización jurídica de la relación entre electores y elegidos. La prohibición del mandato imperativo impide explicar por completo como queda garantizado por el derecho el funcionamiento correcto de esa relación de representación. Con apelaciones no jurídicas tratan de explicarlo Jellinek y Carré, mientras que para Leibholz la vigencia de aquella prohibición es, precisamente, el reducto de la democracia representativa, y para Kelsen es la causa de que la representación sea, jurídicamente, una ficción eficaz para obturar el avance del principio democrático.

A partir de ahí la cuestión parecerá zanjarse reconociendo lo inapropiado de aplicar el instrumental iusprivatista a la representación política, y aceptando que ésta discurre por caminos distintos que nada tienen que ver con los de la representación voluntaria privada, con el mandato, o con la delegación, aunque ello no implique la ausencia de relevancia jurídica de algunas de las exigencias de la representación política ⁴². Los avances que ha supuesto la necesaria periodicidad electoral que hace posible la exigencia de responsabilidad política, o el énfasis puesto en este concepto como elemento inseparable de la representación, así como el esfuerzo realizado en la juridificación del proceso electoral subrayando la dimensión representativa de la representación ⁴³, han contribuido, indudablemente, a reducir la indetermi-

⁴¹ Carré de Malberg, op. cit. págs. 985 y ss.

⁴² La utilización habitual de estos conceptos fue objeto de crítica por parte de la doctrina iuspublicística, aunque al mismo tiempo se reconociera la incapacidad para acuñar los alternativos. A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel*, 1986; "L'emploi du mot "mandat" en cette matière est un accident des plus facheux qui a sinfulierement contribué à troubler les idées". Orlando, *Principi di distritto costituzionale 1920*; *Cualquier mandato es por sí mismo imperativo... La elección no es delegación de poderes, sino designación de capacidad*". Biscaretti di Ruffia, *Diritto costituzionale*; "como se puede hablar, en sentido estricto de un mandato cuando le faltan dos de sus requisitos más característicos: la imperatividad y la revocabilidad".

⁴³ J. J. Solozábal, *Representación y pluralismo territorial*, REP. n.º 50, 1986.

nación del contenido de la relación entre la voluntad del pueblo, la nación, la colectividad o el electorado, y la del individuo o la del órgano colegiado que quiere por aquél. La representación como pretensión ⁴⁴, más que como relación acabada perfectamente garantizada, responde más fielmente a la realidad política. Y en cuanto que intento de hacer presente la voluntad popular en los órganos representativos, es lógico que se detenga la prescripción normativa ante la exigencia de una libertad que el representante necesita. Un ámbito político de libertad que es necesario porque la voluntad popular ni es concreta ni es una, y para que pueda convertirse en voluntad única y precisa del Estado, requiere ese margen de libertad parlamentaria en el que se desarrolla el debate, la transacción, la cooperación y el perfeccionamiento técnico, previos a la formación definitiva de aquella ⁴⁵.

Es cierto que estos elementos han hecho avanzar a la teoría de la representación en un sentido democrático si la comparamos con la clásica construcción liberal. Por atribución constitucional, la función de la representación política comporta necesariamente que la voluntad del Parlamento, convertida en voluntad estatal, produzca efectos en los derechos e intereses de los ciudadanos. Eso, como sabemos, también ocurría por prescripción constitucional, aunque teorizado de forma distinta, en la etapa liberal del Estado constitucional. La novedad viene de la mano del avance del principio democrático y se plasma en el reconocimiento del sufragio universal y en el derecho a la libre formación y expresión de las plurales voluntades populares; en el acercamiento político de los elegidos a sus electores y en su vinculación a su circunscripción; en la creciente concreción de los programas electorales y en la identificación pública de los candidatos con aquellos y con los partidos que los sustentan; en la posibilidad de ejercer un control político de la actividad parlamentaria y exigir responsabilidades políticas en la próxima comparecencia electoral; en la organización de la actividad parlamentaria a partir de los grupos parlamentarios reglamentariamente reconocidos, y en fin, en la caducidad del mandato y la posibilidad de disolución en los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria. Todo ello ha modulado la concepción liberal de la representación de forma que la actuación del órgano representativo recibe ahora un alto grado de legitimación democrática. No obstante la teoría sigue siendo deficitaria y poco ha avanzado desde su formulación hace doscientos años para explicar una realidad ampliamente superada ⁴⁶. Y por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, me parece que algunos pasos más podría dar el derecho en un ámbito hasta ahora reservado exclusivamente a la libre voluntad del parlamentario así como al quehacer político de los partidos.

⁴⁴ G. U. Rescigno, *Corso Diritto publico*, 1989, págs. 349 y ss.

⁴⁵ F. Rubio Llorente, *El Parlamento y la Representación política*, 1985.

⁴⁶ A. Garrorena Morales, *Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación*, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, págs. 27 y ss. Ed. Tecnos, 1990.

IV.— LA REPRESENTACION POLITICA EN LA CONSTITUCION DE 1978

Designa expresamente la C. E. en su art. 66 que el pueblo español es el sujeto de la representación cuyo contenido actúan las Cortes españolas como representantes. Es por tanto coherente esa designación con el reconocimiento del pueblo como titular de la soberanía nacional como expresión del principio democrático que, en palabras del profesor Garrorena, supone en primer lugar “una específica postura sobre la residencia popular de la soberanía: vivir en democracia implica aceptar, como presupuesto primero que condiciona la génesis y desenvolvimiento de todo el posterior sistema político, el valor de la radicación social del poder”⁴⁷. Mientras que para la teoría orgánica la soberanía es un concepto sólo predicable del Estado, y para el positivismo formalista, la soberanía sólo corresponde, en pura lógica jurídica, al ordenamiento, careciendo de sentido referirla a un sujeto político como el pueblo, cuya existencia jurídica sólo es posible dentro del Estado⁴⁸, es lo cierto, sin embargo, que sólo emparentándola con el principio de la soberanía popular, se impide aquella desustanciación positivista de la noción Estado de derecho, y la reducción a mero formalismo de la misma noción liberal democrática de Constitución⁴⁹. De otra forma estaríamos

⁴⁷ A. Garrorena Morales, *El Estado español social y democrático de derecho*, Tecnos, 1984, págs. 120-121.

⁴⁸ Una exposición rotunda, coherente y minoritaria en la doctrina española actual la desarrolla I. de Otto, *Lecciones de Derecho Constitucional*, (Introducción), Guiastur 1980, en especial lecciones 7.^a y ss. “Es discutible, por otra parte, que en lugar alguno el pueblo ocupe o pueda ocupar una posición dominante, y ya no digamos exclusiva, en la estructura política del Estado. Todo ello corresponde al denominado dogma de la soberanía popular... Veremos también a qué se debe el hecho que tanto llama la atención a H. Heller y a García de Enterría de que nuestros constitucionalistas no sepan decir nada acerca de la proposición: El poder del estado proviene del pueblo. De esa proposición no es posible decir jurídicamente nada porque, la proposición es en sí misma, jurídicamente, un sinsentido: el pueblo no es pueblo más que cuando está organizado en Estado”. En la misma línea, F. Bastida; “Si se desea dar sentido al principio constitucional de que “la soberanía nacional reside en el pueblo que la ejerce en los límites y formas previstas en la Constitución y las leyes”, tal principio ha de significar que el pueblo es soberano en el ámbito del Estado, o sea, que el pueblo ha de ser soberano superior respecto de los demás órganos estatales. Sin embargo, formalmente, nada impide que se puedan derogar los artículos que establecen y organizan el susodicho principio y el pueblo deje de ser órgano soberano”.

⁴⁹ La necesidad de relacionar el concepto de Constitución con una realidad previa y fundamentante se expresa de diversas maneras en la obra de la mayor parte de la doctrina española actual. F. Rubio Llorente: “Si se opera así, si se parte de la idea de la soberanía popular (...), la incardinación en la Constitución de los derechos ciudadanos y de los deberes del poder, o lo que es lo mismo, la afirmación de la Constitución como fuente del derecho, adquiere una firmeza granítica. La consideración del pueblo como titular único de la soberanía, fuerza como es obvio, a atribuirle el poder constituyente. De la Constitución, que es su obra, derivan todas las instancias concretas de poder que son, por ello, poderes constituidos. No sólo se trata ya de que el haz de facultades de cada uno de ellos puede desplegar esté pre-constituido sea limitado, sino, y esto es lo fundamental, de que esta limitación no resulta de un acto libre de esas instancias concretas del poder o del Estado, del que son órganos, sino de la relación de dependencia en que esos órganos se encuentran respecto del pueblo”. La Constitución como fuente del derecho, en *La C. E. y las fuentes del derecho*. IEF. 1979. Fco. Laporta: “El enunciado “los

concibiendo al Estado y al ordenamiento como dos sujetos que existirían “independientemente de la voluntad humana o de la práctica histórico-social”⁵⁰. Ocurre, como escribe Pizzorusso que “la regla por la cual la soberanía se atribuye al pueblo, no es incompatible con otra, tradicionalmente sostenida por la doctrina jurídica, en virtud de la cual, la soberanía correspondería al Estado. En efecto, en tanto que esta última observación queda referida al ejercicio de los poderes públicos que constituyen, en su conjunto, la soberanía, la declaración de la soberanía popular hace referencia al motivo que justifica que tales poderes se atribuyan a ciertos sujetos y no a otros, localizándose tal motivo en el consentimiento popular y no en cualesquiera de los factores que en épocas pasadas, han cubierto análoga función legítimamente”⁵¹.

Llegados a este punto, sin embargo, las dificultades no han hecho sino empezar, planteándose la cuestión en los términos siguientes: Si el sujeto representado es el titular de la soberanía, esto es el pueblo, y este tiene, a diferencia de la Nación en la construcción liberal, una existencia real y plural, entonces habrá que encontrar el significado democrático de esa relación de representación así como los instrumentos que la articulan y los mecanismos jurídicos que la garantizan.

Ha sido el Tribunal Constitucional quien, en dos sentencias tempranas y muy próximas en el tiempo (STC. 5/83 de 4 de febrero y STC 20/83 de 10 de febrero), ha venido a conectar la relación de representación con el derecho de participación de los ciudadanos (art. 23,1 C. E.), al decir que “los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar” (STC 5/83, fto. jco. 4), y a definir la esencia de la representación como el “establecimiento de la presunción de la que la voluntad del representante es la voluntad de los representados” (STC 10/83, fto. jco. 2). En ambos casos, sin embargo, la actuación del sujeto representado no va más allá de lo que iba en la construcción liberal de la representación, suscitando la crítica de Rousseau, ni la presunción parece sino imposición al no admitir prueba en contrario. Dicho de otra forma, no parece que la teorización sobre la representación avance, en sentido democrático, como parece exigirlo la indiscutida afirmación de la fundamentación popular del poder, lo que comporta el reconocimiento de un sujeto de la soberanía real, plural y activo.

Dilucidar quién es ese sujeto y cómo y a través de qué otros sujetos actuales es lo que ha llevado a Martin Kriele, actualizando la vieja confrontación entre el principio de representación y el de identidad, a contrastar la

poderes están sujetos a la Constitución porque lo dice la Constitución” es tautológico. En cambio, decir que están sujetos a la Constitución porque ésta es producto de una decisión de soberanía, resulta una respuesta adecuada y satisfactoria... El artículo 1.2 no vendría a ser sino la formulación legal del principio político que subyace a todo el ordenamiento, aceptado y compartido de hecho en la vida social”. *Norma básica, Constitución y decisión por mayorías*, RCG, n.º 1, 1984. Pedro Vega, *Las Reformas constitucionales y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, 1985, en especial, cap. I.

⁵⁰ G. U. Rescigno, *Corso di diritto publico*, 1985, págs. 4 y 5.

⁵¹ A. Pizzorusso, *Lecciones de Derecho Constitucional*, CEC., vol. I, págs. 103, Madrid, 1984.

validez y vigencia del Estado constitucional democrático que no es otro que el Estado constitucional parlamentario, con la del modelo inspirado en la teoría de la soberanía democrática que ha encarnado en la democracia de consejos, incipiente y rudimentariamente ensayado en la Comuna de París en 1871, y luego en los modelos soviéticos de democracia⁵². El balance de la operación de contraste es conocido, pero no por ello el modelo de Estado constitucional democrático se ha cerrado, de modo que el principio de representación sólo pueda inspirar una relación individual entre el ciudadano elector y el representante, no sujeta a otros elementos y circunstancias constitucionales al principio democrático, aunque sí al principio liberal. No se trata de plantear una confrontación desigual entre un modelo fracasado inspirado en una teoría voluntarista e irreal, y un modelo democrático representativo que ha ido adaptándose con éxito a lo largo de una evolución que dura ya doscientos años. Se trata, más bien, de saber si esa evolución debe continuar y puede hacerlo, desarrollando, aún más, algunos de sus elementos principales.

Elemento principal de la relación de representación han sido las elecciones, cuya transformación en sentido democrático ha obtenido un reconocimiento jurídico general del más alto rango. Que en nuestro ordenamiento la legislación electoral garantiza la libre expresión de la voluntad del sujeto representado es algo que nadie pone en duda, y por lo tanto no es ahí donde la teoría democrática de la representación encontraría un soporte débil. La periodicidad de las elecciones, la proporcionalidad, la falta de limitaciones del sufragio activo y pasivo, la existencia de un completo sistema de garantías legales y jurisdiccionales, permiten que el pueblo, el electorado en su acepción jurídica adecuada a la ocasión, configure los órganos representativos, libre y democráticamente.

No es necesario, tampoco es el lugar, recordar la ingente literatura sobre partidos políticos que sobradamente ha tratado el imprescindible papel que a estos cumple en el Estado constitucional democrático, y más concretamente en la articulación de la relación de representación⁵³. Para que cumplan satisfactoriamente esta función de articulación, la LOREG, faculta a los partidos para presentar candidaturas identificándolas con sus siglas y símbolos; les obliga a designar representantes generales ante la administración electoral; les permite realizar campaña en orden a la captación de sufragios; les atribuye el derecho a disponer de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública; les concede el derecho de rectificación; les atribuye legitimación para interponer recursos contenciosos-electorales y son destinatarios de dinero público en concepto de financiación de gastos

⁵² Martin Kriele, *Introducción a la teoría del Estado*, págs. 315 y ss. Ed. Depalma, 1980.

⁵³ I. de Otto, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, 1985; R. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990; Angel Rodríguez Díaz, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, CEC, 1989; J. Jiménez Campo, *Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos*, RDP, n.º 26, 1988; F. J. Bastida, *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos*, REDC, n.º 21, 1987; R. Chueca Rodríguez, *Sobre la irreductible dificultad de la representación política*, REDC, n.º 21, 1987.

electorales. Si a esto le añadimos lo que significa la opción por las listas cerradas y bloqueadas en las elecciones al Congreso y a los Ayuntamientos, coincidiremos en afirmar que el legislador ha tratado a los partidos políticos como ya parece exigirlo el artículo 6.^º de nuestra Constitución. En definitiva, los partidos actúan en los procesos electorales las funciones referidas en dicho artículo, al igual que ocurre en los restantes Estados democráticos, no por casualidad denominados Estados de partidos. Significa todo esto que una teorización democrática de la representación no puede hacerse sin que al mismo tiempo una recepción jurídica de los partidos y de las elecciones tenga lugar, por tratarse de dos instrumentos absolutamente imprescindibles para que el sujeto representado pueda expresar en concreto cual es la voluntad que quiere ver hecha presente en los órganos representativos.

Si el sujeto representado cuenta con los instrumentos que le permiten manifestar su voluntad, veamos lo que ocurre con el segundo sujeto de la relación. Si la redacción del artículo 66,1 de la C. E. atribuye la condición de representante al órgano, es cierto, sin embargo, que los representantes a los que se refiere el artículo 23 C. E. no pueden ser sino sujetos individuales, que además, y pese a no contener nuestra sustitución artículos semejantes al 67 de la C. Italiana, o al 38,1 de la L.F.B., deben ser considerados representantes de todo el cuerpo electoral y no sólo de quienes les votaron (STC. 10/33, ft. jco. 4). Y continuando en la línea de la configuración liberal del representante individual, la prohibición del mandato imperativo y el derecho a mantenerse en el cargo, vienen a fundamentar su carácter de titulares de una función pública, a la que no pueden poner término ni los electores, ni entidades que no son órganos del Estado.

Así las cosas, parece que, al menos formalmente, la figura del representante que acoge una constitución democrática, no difiere en absoluto de la que se podía encontrar en las constituciones liberales. Adecuarla a las exigencias de una teoría democrática de la representación significa limitar la independencia del representante, impidiendo que su actuación resulte contradictoria con la voluntad expresada por los electores. Para ello, habría que rechazar la concepción liberal de que cada representante lo es del todo, y dar entrada en cambio, sin vulnerar el texto constitucional, al planteamiento, mucho menos ficticio, de que si algún sentido tienen las elecciones periódicas, libres y competidas, es el de que cada representante, o cada lista en nuestro sistema, lo es de sus electores, sin que esto enturbie el carácter de representante del todo que la C. E. atribuye al órgano. De este modo la misma teoría democrática que exige que las diversas voluntades populares se hagan presentes por medio de individuos concretos y de grupos, de forma que el elector se identifique con los parlamentarios que ha votado o con los de su grupo, y no con los del grupo contrario, esa misma teoría, digo, exige que por medio del principio de las mayorías, se produzca una voluntad del órgano que, sin ser representativa de los contrarios, porque no puede serlo, represente la voluntad, forzosamente única de la nación, el estado o el pueblo.

Si se acepta que cada representante y cada grupo parlamentario de representantes, lo es de sus electores y no de los demás, entonces no debe

producir violencia el exigir que su actuación sea congruente con la voluntad de sus electores a la hora de proceder a producir la voluntad del órgano que, naturalmente, no tiene por qué coincidir con aquella, ya que depende de la decisión de la mayoría. Las limitaciones que de ello se derivan sobre la independencia del representante son evidentes y contra ellas se levanta, desde siempre, la prohibición del mandato imperativo, y en última instancia el derecho a permanecer en el desempeño de la función para la que fue elegido. Planteada la cuestión como confrontación entre un derecho fundamental de permanencia de titularidad individual, y una pretensión alegada por un partido que no es sujeto del derecho de participación, nuestro Tribunal Constitucional no ha tenido que apelar a la prohibición del mandato imperativo para reconocer y amparar el derecho del representante. Sin embargo las limitaciones a la independencia del representante y, en su caso, el debilitamiento de su derecho de permanencia derivarían, más bien, de su confrontación con otro derecho fundamental, cuyo titular es el ciudadano, y que es, obviamente, el derecho a participar mediante representantes, no entendido como mero derecho al voto, sino como derecho a que su voluntad, expresada en el voto, se haga presente en el órgano, por medio de un representante que cumple con la esencia de su función de representación, haciendo efectiva la participación del ciudadano. Como pugna entre los derechos fundamentales habría que dilucidar la cuestión, pero, independientemente del fallo, se habría aceptado al menos que la teoría de que los derechos fundamentales pueden ser limitados por otros derechos fundamentales, también puede ser aplicable aquí. Por otra parte, el derecho fundamental del representante a desempeñar su función, no sufre por las limitaciones constitucionales o reglamentarias existentes, y que, indudablemente, han modificado en mucho las condiciones de actuación del parlamentario liberal. Se trata de limitaciones originadas en la propia transformación de los parlamentos, pero también de los procesos electorales, y en definitiva de las exigencias del principio democrático. Tal cúmulo de limitaciones permiten afirmar que la representación, entendida como actuación efectiva de la participación del ciudadano, es de imposible desempeño por el parlamentario individual, recayendo, en cambio, sobre los grupos⁵⁴. Nos conduce todo

⁵⁴ En repetidas ocasiones la jurisprudencia del T. C. se ha ocupado de la posible lesión del derecho fundamental del representante, art. 23,2, motivada por limitaciones originadas por disposiciones legislativas o reglamentarias. Así, no producen lesión, el establecimiento de causas de inegabilidad A. 545/83, de 35 de mayo; la barrera legal del 3 %, STC. 75/85 y 72/89; la exigencia de juramento de acatamiento de la C. E. STC. 101/83 y 122/83; la imposibilidad de presentación individual de enmiendas, STC. 23/90, etc. Especialmente relevante es la aceptación por el Tribunal de la pertenencia a la mayoría o a la minoría parlamentaria como criterio diferenciador de las posibilidades de actuación de cada representante, STC. 32/85 de 6 de marzo y 119/90 de 21 de julio. Más aún, no siempre los actos de la dirección de las Cámaras, aún significando violación del Reglamento, suponen lesión del derecho fundamental, por el hecho de comportar limitaciones a la actuación del parlamentario, A. 614/1988 de 23 de mayo: "En la tarea cotidiana de dirección de las labores de una Cámara parlamentaria, por fuerza se han de adoptar resoluciones que, pese a su carácter limitativo, no por ello lesionan el derecho fundamental aquí alegado". Para toda esta problemática, Fco. Caamaño Domínguez, *Adquisición, suspensión y pérdida del mandato parlamentario*, Tesis Doctoral, 1990, en prensa.

esto a afirmar, primero, que el derecho fundamental de permanencia ni tiene su origen en sí mismo, ni en sí mismo tiene su razón de ser, sino que existe y encuentra su sentido en el derecho de los ciudadanos a participar, y, segundo, que aquel derecho se actúa en las condiciones que determinan las leyes, los reglamentos de las Cámaras y el propio órgano de gobierno en éstas, y no en las que fija el mismo parlamentario individual.

Las transformaciones experimentadas por el sujeto representado han tenido su correspondiente reconocimiento jurídico como hemos visto. Lo mismo, aunque no en similar grado, ha ocurrido con la configuración jurídica del sujeto representante. Nos queda por ver si el tercer elemento constitutivo de la relación de representación permanece inalterable o, por el contrario, ha cambiado respecto de la concepción liberal, para la que el objeto o el contenido de la representación no existía hasta el momento de su creación por los representantes en un acto de plena independencia. La voluntad del representante era, por lo tanto, la única a tener en cuenta, jugando a su favor la presunción de que era la voluntad del representado, a saber, la Nación.

Va a ser tras la ampliación del sufragio, y a través de la presencia en la política activa de las masas de ciudadanos, cuando necesariamente se empiece, con propiedad, a poder definir la representación como relación entre dos sujetos con voluntades reales, la de los electores y la de los representantes, pudiéndose entonces confirmar o no la presunción. Y serán los partidos políticos los agentes capaces de proporcionar la zona de convergencia entre ambas voluntades, contribución que es, por ello, imprescindible para el funcionamiento de la democracia representativa. Es en este sentido en el que hay que entender tanto el artículo 6.º C. E., como la normativa electoral, sin perjuicio de que otro conjunto de agentes de naturaleza distinta contribuya permanentemente a formar la o las voluntades generales.

Afirmar que los partidos no son órganos del Estado, no conduce a reducir sus funciones a la mera condición de proponente de candidaturas. Por el contrario, el artículo 6.º de la C. E., exige referirse a funciones políticas, públicas o de relevancia constitucional, significándose así el carácter necesario de esas funciones, para que las relaciones sociedad/Estado discurran conforme al principio democrático. Y más concretamente, los procesos electorales se configuran como el momento fundante y fundamentador de aquellas relaciones, en el que las funciones de los partidos cobran su más profunda significación. Porque en las elecciones se expresa el pluralismo político, más que en cualquier otro momento, porque se forma y manifiesta la voluntad popular y porque se articula una relación de representación que es condición de participación, es por lo que no cabe simplificar la posición de los partidos. Aspectos de nuestra normativa electoral tales como la identificación partidaria de las candidaturas, la sustitución automática de las vacantes, el sistema de listas cerradas o la recepción de financiación en base a los escaños y los votos, acreditan la sensibilidad de la norma ante el hecho incontestable de que el elector opta por partidos y no por personas individuales. Significa eso que la voluntad de los electores adquiere existencia real a través de su identificación con la oferta programática de los partidos. Esta

expresión de confianza del elector comporta un compromiso por parte del representante, en la medida en que, como vengo repitiendo, el derecho de éste a desempeñar su función, nace en el derecho de aquel a participar. Compromiso que, aunque en grado diferente, también implica al partido como garantía de que, a lo largo de la legislación la efectividad de la participación del ciudadano se realiza, dentro de las posibilidades del propio partido, y de las limitaciones y exigencias derivadas de la particular dinámica de las instituciones representativas.

Entendida la relación de representación como vínculo de la confianza que compromete al partido y al representante con sus electores en torno al programa, y diferenciándola de la representación que la C. E. atribuye al órgano, parece razonable que el mismo ordenamiento jurídico pudiera plantearse la posibilidad de dotar de garantías los compromisos de los que depende la efectividad del derecho de participación. Que sea razonable no supone, en el estado actual de la cuestión, otra cosa que intentar precisar las propias limitaciones que dicha tarea tiene, derivadas, por un lado, de la propia naturaleza del partido político, y por otro de la prohibición constitucional del mandato imperativo.

Del carácter de asociación privada del partido se desprende que sólo desde sus mecanismos internos y por sus propios miembros se puedan activar los controles en orden al cumplimiento de los compromisos políticos adquiridos con el electorado. La naturaleza política, que no jurídica, de la relación que el elector establece con el partido, excluye cualquier posibilidad de encontrar un título jurídico que habilite al elector para fundar reclamaciones ante el partido. El sistema democrático, y esto es lo que verdaderamente importa en las relaciones elector/partido, proporciona al ciudadano mecanismos eficaces que le permiten, periódicamente, exigir cuentas al partido por su actuación política.

Teórica y prácticamente el interés se centra en torno a la naturaleza y límites del compromiso del representante, y concretamente, en el intento de articular un mecanismo jurídico, y no sólo político, en el que pueda descansar aquel compromiso. Ese intento resulta obligado porque, a diferencia de la naturaleza exclusivamente política de la relación de confianza que se establece entre el elector y el partido, la relación de confianza que vincula al elector y al representante contiene elementos susceptibles de recibir algún tipo de sanción jurídica de carácter negativo que venga a limitar la actuación de este último, no por razones de funcionalidad, que ya existen, sino como consecuencia de la ruptura unilateral del compromiso existente con el elector articulado mediante la intervención del partido. En efecto, siendo la representación no un mero procedimiento de selección de gobernantes, sino un medio necesario para dar efectividad continuada al derecho de participación del ciudadano, y siendo el representante un cargo público cuyo derecho y obligación de desempeño nacen del derecho de aquel ciudadano, creo que en la propia lógica de la relación está la exigencia de una garantía frente a las posibles rupturas unilaterales de la relación de compromiso por parte del representante. Es verdad que la prohibición del mandato imperativo entendida como defensa del representante frente al elector, y sobre todo frente al

partido parece impedir radicalmente cualquier tipo de limitación de esta naturaleza, por lo que, obviamente, es necesaria una interpretación de aquella prohibición que actualice su sentido, porque la situación que justificó la Ordenanza real de 24 de Enero de 1789, que prohibía el mandato imperativo, nada tiene que ver, obviamente, con la actual. En primer lugar porque el sujeto representado que redacta las instrucciones y los escritos de quejas, son los estados, las ciudades y villas y las corporaciones de la época, es decir, alguien muy distinto del ciudadano elector de las sociedades democráticas. En segundo lugar porque el contenido del mandato no es una voluntad política sistemáticamente formulada que aspire a convertirse en voluntad del Estado, sino una serie de quejas y críticas concretas sobre la situación del clero, sobre las cargas impositivas, sobre los estragos causados por enfermedades o las catástrofes naturales, etc., que nada tienen que ver con los programas con los que se identifica el votante moderno. En tercer lugar, porque el sujeto representante, al estar vinculado por el mandato, estaba sujeto a revocación actuada por los representados, facultad esta, que no tiene cabida en nuestro modelo democrático, ni a instancias de los electores, ni a instancia de los partidos políticos. En cuarto lugar, porque tampoco el poder ante el que se hacía presente la queja o la instrucción para que la atiende o respete, forma parte de la relación de representación democrática, ya que ésta no es la actuación ante un superior absoluto, sino en el Parlamento y ante los iguales, con el fin de producir una voluntad, mediante la discusión, el pacto y el principio de las mayorías, que se impongan a todos. Y finalmente, porque la disfuncionalidad y la parálisis que provocaba el mandato y que aconsejaron al rey su prohibición, derivaban, precisamente, del carácter concreto y reivindicativo de sus contenidos, que hoy han desaparecido, al concebirse aquellos contenidos como programas generales de actuación necesariamente expuestos a modificaciones, y aún a la desatención, en función de la fuerza electoral y parlamentaria que los respalde⁵⁵.

De lo dicho se desprende que la prohibición es innecesaria frente a unos electores que ni dictan instrucciones ni pueden revocar. Y frente a los partidos, la prohibición del mandato imperativo, en un plano jurídico no es necesaria ya que los partidos, no siendo titulares del derecho de participación ni poderes públicos, ni pueden imponer, ni pueden revocar, siendo sus pretensiones sobre los representantes jurídicamente irrelevantes; y políticamente la prohibición, es ineficaz y no supone un obstáculo resistente a la disciplina partidista.

Por otra parte, y en su significación ideológica profunda, la prohibición del mandato era la condición necesaria, para construir la noción del mandato representativo o libre que requería toda la construcción liberal de la representación de la Nación soberana, construcción inservible para dar cuenta de la representación en el Estado constitucional democrático, dentro del cual, lógicamente, la prohibición del mandato imperativo no puede ser sinónima de independencia absoluta del representante.

⁵⁵ *Representation et Vouloirs politiques autour des Etats Generaux de 1614*, Roger Chartier et Denis Richet, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, Paris, 1982.

La adecuación de las dos nociones liberales, la de la prohibición del mandato imperativo y la del mandato libre representativo, a las exigencias democráticas pasa por el establecimiento de límites jurídicos a la aplicación de ambas, que tengan en cuenta, naturalmente, las nuevas condiciones de la dinámica partidista y parlamentaria. Estas son las que explican el compromiso del representante con el elector se articule, necesariamente, y la normativa electoral y parlamentaria lo acredita, en el seno de una candidatura, de un partido y de un grupo parlamentario. Cada uno de estos tres sujetos con posiciones jurídicas diferentes, van a actuar modulando la voluntad del elector, esto es el contenido de la representación, pero sin poder llegar a falsearla. Pero como es lógico, la actuación última y decisiva en ese compromiso corresponde al representante individual que normalmente hará presente en el órgano representativo la voluntad que los anteriores sujetos y él mismo han contribuido a producir libremente. Explicar esta secuencia, que es la habitual, como el resultado de un mandato imperativo de los electores o del partido me parece que es no entender ni lo que era el mandato imperativo, ni lo que es el funcionamiento interno de los partidos y los grupos. Impedir que al amparo del mandato libre el representante pueda romper esa secuencia incumpliendo su compromiso con el elector, me parece que es una razonable limitación que el propio ordenamiento puede establecer de oficio en aquellos casos en los que el representante de modo manifiesto, y salvo en ocasiones especiales de libertad de voto, voto de conciencia, o alteración flagrante y puntual de la voluntad del elector por el partido, se niegue a hacer efectivo el derecho del ciudadano a participar, produciendo una voluntad contraria a la manifestada por el elector y modulada por los demás sujetos que, en calidades diferentes, intervienen en la relación de representación.

RECAPITULACION

De la misma forma que la noción de representación liberal se contruye sobre el principio de la soberanía nacional, la noción democrática arranca de la soberanía popular, no entendida como un poder adormecido que se manifiesta sólo cuando se rompen la unidad y la cohesión social, cuando hay concepciones alternativas sobre la construcción, cuando hay una fractura en la continuidad del ordenamiento jurídico ⁵⁶, sino que, como escribe Mortati, “quiere significar que el ejercicio de alguno de los poderes más elevados, de aquellos que condicionan la dirección y el desenvolvimiento de los otros es atribuido al pueblo, y lo es de modo irrenunciable, sin que pueda ser despojado de él a través de procedimientos constitucionales” ⁵⁷.

En ese sentido la voluntad soberana de los ciudadanos en el Estado constitucional democrático necesita de la relación de representación. Una rela-

⁵⁶ N. Mateucci, *Diccionario de Política*, N. Bobbio y N. Mateucci, vol. II, pág. 1.542, Madrid, 1983.

⁵⁷ C. Mortati, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, vol. I, pág. 150, 1975.

ción que desde las aportaciones teóricas que se han ido sucediendo se configura conceptualmente de acuerdo con el principio democrático. Así, a la concepción anglosajona de la representación como confianza, se une, bien pronto, la idea de representatividad, la representación como reflejo, expresada por Mirabeau: "Un cuerpo representativo es para la nación lo que un mapa trazado a escala es para la configuración física del terreno: en parte o en su totalidad la copia siempre debe guardar la misma proporción con respecto al original"⁵⁸. Representación espejo como la denomina Cotta que "se centra más sobre el efecto del conjunto que sobre el papel de los representantes individuales"⁵⁹. Más adelante la dimensión de la responsabilidad aparecerá como elemento esencial de la representación: "Sabemos que no existe una única teoría de la responsabilidad política, ni la responsabilidad política nace con la democracia. Lo que caracteriza la forma democrática de responsabilidad, en contraste con las formas no democráticas, es que en la democracia se atribuye al pueblo un papel en el proceso competitivo y se vincula el momento de la competición. La particularidad de la responsabilidad democrática es que responde ante un pueblo que se hace competitivo a la vista de la selección de un personal representativo"⁶⁰. Y finalmente, la representación como control: "Si nosotros hacemos un análisis de la representación política en clave de aproximación estructural funcional, advertiremos que, en realidad, hay una sola función que es "sine qua non" e infungible: existe una sola función de las que instituciones representativas en ausencia de la cual no tenemos régimen democrático e incluso no tenemos el sistema institucional correspondiente, es la función del control político"⁶¹.

Ha sido importante el avance de la teoría de la representación política en términos democráticos, y ha sido posible en la medida en que se ha produ-

⁵⁸ Mirabeau, *Ouvres*, vol. I, 7, París, 1834. J. C. Blunschli, citado en H. Pitkin op. cit. pág. 68. "En verdad, así como el mapa representa las montañas y los valles, los lagos y los ríos, los bosques y las praderas, las ciudades y los puertos, el cuerpo legislativo debe ser una condensación de las partes que componen el Pueblo y el Pueblo como un todo, según sus verdaderas relaciones. Las partes más nobles no pueden ser aplastadas por las más masivas, y éstas tampoco pueden ser excluidas. El valor de cada parte viene determinado por su significación en el todo y por el todo. Las relaciones son orgánicas, la escala es nacional. "J. J. Solozábal, *Representación y pluralismo territorial*, REP. n.º 50, pág. 98, 1986. "La representación territorial se entiende como una variante de la representación específica, de intereses concretos, y por ello, en la teoría jurídico-pública europea continental, se plantea en el contexto de crisis de la representación política (...). Rectifica el supuesto fundamental de toda la construcción liberal revolucionaria de la representación, esto es la idea de la homogeneidad de la nación como sujeto único e indivisible cuya voluntad se trata de estructurar, e implica, por el contrario, la asunción del pluralismo constitutivo de la sociedad..."

⁵⁹ M. Cotta, *Diccionario de Política*, N. Bobbio y N. Mateucci, pág. 1.427, 1983. Respecto a la insuficiencia de la representabilidad para satisfacer las exigencias democráticas escribe D. Fisichella que "el Parlamento-espejo se puede realizar incluso en un contexto no democrático" mediante la utilización de métodos estadísticos que nos permitan configurar una cámara sociológicamente más semejante al cuerpo social de lo que es posible hacerlo mediante las elecciones", *La rappresentanza politica: alcuni problemi concettuali*, en la obra *Quale riforma della rappresentanza politica?*, Giuffrè, Milano, 1985.

⁶⁰ D. Fisichella, op. cit. pág. 40. G. U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.

⁶¹ D. Fisichella, op. cit.

cido la incorporación jurídica del sufragio universal y demás elementos de derecho electoral tendentes a considerar las elecciones como el momento fundacional de la relación de representación. Lo mismo hay que decir respecto de su periodicidad y de los instrumentos de disolución de las Cámaras como mecanismo destinado a restablecer la representatividad. La incorporación de los partidos y de los grupos parlamentarios al ordenamiento electoral, constitucional y parlamentario ha permitido igualmente ahondar a la teoría en las dimensiones de responsabilidad, reflejo y control.

Continuar con ese avance teórico de la representación política democrática desechando el modelo de la representación jurídica, al menos obsesivamente⁶², exige seguir profundizando en las posibilidades que ofrece el derecho electoral en aspectos tales como la circunscripción o el voto preferencial⁶³, o las campañas de presentación y discusión de los programas, como vías que permitan al elector formar y expresar mejor su voluntad. O asumir más plenamente el papel que a los partidos cumple en la relación de representación en la línea señalada hace años por A. Manzella: "el pueblo tiene poderes de ejercicio directo de soberanía y para este ejercicio tiene necesidad de estructuras no separadas sino directamente expresivas de su voluntad, es decir, tiene necesidad de órganos. Siguiendo la lógica de la Constitución italiana, estos órganos están identificados en el Parlamento y en los partidos políticos, es decir, en los sujetos habilitados para determinar y expresar la voluntad general: la política nacional, la ley, la confianza en el gobierno"⁶⁴. Y en fin, tratar mediante el estudio del status de los órganos parlamentarios y del parlamentario individual, de establecer los límites dentro de los que su decisión, sin dejar de ser la de unos individuos libres que actúan en un ámbito de transacción, pacto y colaboración como es el parlamento, no produzca la ruptura de la relación de representación⁶⁵.

⁶² G. Sartori: "si no se mantiene la distinción entre la representación jurídica y política, se llega, demasiado fácilmente, a la conclusión de que ningún sistema político puede pretender ser un sistema realmente representativo". *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, voz Representación, T. 9, págs. 306 y ss.

⁶³ Josep M. Vallés, *Sistema electoral y democracia representativa...* REP. n.º 53, 1986. F. Santaolalla, *Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado*, REP. n.º 53, 1986.

⁶⁴ A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, pág. 14. Voto particular a la STC. 10/83 de 21 de febrero, firmado por los Magistrados A. Latorre, L. Díez-Picazo y M. Díez de Velasco. La coincidencia en la doctrina española respecto de la efectiva función de los partidos como representantes es general. Pedro Vega, *Significado constitucional de la representación política*, op. cit. "Forma parte de la lógica de la democracia de partidos la eliminación a nivel real de la figura del diputado aislado e independiente. Parece incluso razonable que, puesto que los partidos asumen sectores sociales de representación, esa independencia no exista. Lo contrario equivaldría a admitir que el diputado que ocupa un escaño por pertenecer a un partido y suscribir un programa, podría una vez elegido, desvincularse de él y adscribirse a otros grupos parlamentarios, con lo cual se desvirtuaría el sentido y el significado de la representación".

⁶⁵ Una opinión que comparto y que resulta minoritaria es la de R. Punset *Lecciones de derecho constitucional*, Guaiastur, 1980, págs. 307-308. "No tiene sentido, pues, que el partido se vea jurídicamente imposibilitado de reclamar a sus diputados la obediencia necesaria para dar cumplimiento al programa aceptado por sus electores. La prohibición del mandato imperativo hace inútil el protagonismo de los partidos durante el proceso electoral al convertir en inexpug-

Que la representación política ha sido siempre un concepto de difícil configuración, también por razones terminológicas, es tan cierto como la imposibilidad de prescindir de él para denominar una relación que necesariamente ha de estar en la base del Estado constitucional democrático, como lo estuvo, aunque con otros contenidos, pero siempre como elemento legitimador en anteriores formas de dominación política estatal. Como ha escrito M. Cotta: "La complejidad de la representación ha hecho así que algunos critiquen el uso de este concepto y propongan desmembrarlo. En lugar de representación, debería hablarse de selección de liderazgo, delegación de soberanía popular, legitimación, control político, participación indirecta, transmisión de las demandas políticas; se usarían así conceptos más simples y susceptibles de una interpretación más unívoca. A esta tesis debe replicarse que el concepto de representación sigue siendo útil, justamente, como concepto multidimensional, es decir como concepto sintetizante de un fenómeno político que es ciertamente complejo en sus elementos constitutivos, pero es al mismo tiempo unitario en sus finalidades, en su lógica casual".

nable la libérrima posición de los parlamentarios (...). En efecto, si las funciones atribuidas a los partidos consisten en la formación y manifestación de la voluntad popular, y son los parlamentarios quienes, mediante su actividad, han de culminar el ejercicio de esa función, la imposibilidad de admitir conforme a lo preceptuado en el artículo 67.2, vínculos jurídicos entre partidos y parlamentarios no deja de suponer una contradicción con el artículo 6.º, al impedir a los partidos controlar la concreción jurídica de la voluntad que manifiestan". Por un cambio en la normativa aboga A. Torres del Moral, *Crisis del mandato representativo*, RDP. n.º 14, 1982: "A mi parecer esta es la consecuencia más de la insuficiencia teórico-jurídica y política-práctica del modelo de mandato representativo, que plantea problemas de compatibilidad con la dinámica política real. De manera que acaso conviniera ir acondicionando el módulo, aunque eso suponga un cambio acusado en el parlamentarismo clásico. Pero en tanto se hace, y mientras esté jurídicamente vigente la prohibición del mandato, creo que no se puede por vía de interpretación, cambiar el contenido de la institución, hasta volverlo del revés".

